

dossier E23000025/25 – élaboration du PLUiH du Grand Pontarlier et abrogation carte communale de Sainte Colombe

République Française

Département du Doubs

COMMUNAUTE DE COMMUNES
DU GRAND PONTALIER

ENQUETE PUBLIQUE UNIQUE

préalable à l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal valant plan de l'habitat du Grand Pontarlier et à l'abrogation de la carte communale de Sainte-Colombe

Consultation publique du 22 mai 2023 au 30 juin 2023

CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVES

établis par la commission d'enquête désignée par décision E23000025/25 du 24 avril 2023 signée par M. Thierry TROTTIER, président du Tribunal Administratif de Besançon, composée de :

- Gilles OUDOT, président
- Jean-Francis ROTH, membre titulaire
- Gilbert CERF, membre titulaire

en date du 28 juillet 2023

SOMMAIRE

1 - CONCLUSIONS MOTIVEES

Rappel succinct de l'objet de l'enquête	3
1. Quant à la complétude du dossier et à la régularité de la procédure	4
2. Quant au Plan local d'urbanisme intercommunal	7
2.1. Quant à l'adéquation du projet avec les grands principes du droit du sol	7
2.1.1. Équilibre harmonieux du développement du territoire	8
2.1.2. Satisfaction des besoins des populations.....	9
2.1.3. Prévention des risques, des pollutions et des nuisances	13
2.1.4. Réduction de l'artificialisation des sols et limitation de l'étalement urbain	15
2.2. Quant aux requêtes individuelles	16
3. Quant à l'abrogation de la carte communale de Sainte Colombe	17
4. Conclusion générale	18

2 – AVIS DE LA COMMISSION d'ENQUETE

2.1. sur le Plan Local d'Urbanisme intercommunal	19
2.1. sur l'abrogation des Cartes communales	19

CONCLUSIONS MOTIVEES

Rappel succinct de l'objet de l'enquête :

L'enquête publique s'est déroulée du lundi 22 mai 2023 à 9 heures au vendredi 30 juin 2022 à 18 heures soit 40 jours consécutifs. Il s'agit de l'étape préalable à la finalisation d'un double projet :

- l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal valant plan local de l'habitat (P.L.U.i H) couvrant le territoire de la Communauté de Communes du Grand Pontarlier (C.C.G.P) ;
- l'abrogation de la carte communale de Sainte-Colombe.

La consultation animée par les enjeux environnementaux, par les incidences sur la propriété individuelle et la spéculation immobilière liée au contexte frontalier avec la Suisse a suscité un vif intérêt. Elle s'est traduite par un nombre conséquent de visites sur le site dématérialisé dédié et la visite physique d'un grand nombre de citoyens intéressés au projet débouchant sur 133 observations déposées par les divers moyens offerts au public (10 registres papiers, courrier au Président de la commission d'enquête ou par voie dématérialisée). Une très grande majorité correspond à l'évocation d'une requête personnelle.

Elle s'est déroulée dans un climat apaisé et serein permettant aux élus comme au grand public d'obtenir une connaissance convenable des projets et de s'exprimer aisément.

Le porteur des projets, Monsieur Patrick GENRE, Président de la Communauté de communes, assisté de son adjoint à l'urbanisme M. CHAUVIN et de Madame Ludivine CHAMBELLAND, chargée de l'urbanisme, de l'habitat et du développement économique et touristique au sein de cette intercommunalité ont répondu sans réticence aux besoins matériels et aux attentes de la Commission d'enquête, plus particulièrement en ce qui concerne la présentation des dossiers, la réponse aux questions techniques et difficultés particulières, la réception du procès-verbal des observations et la délivrance d'un mémoire en réponse.

Les divers correspondants, y compris au besoin les élus locaux, chacun en ce qui les concerne, ont paré aux inévitables aléas qui jalonnent une telle procédure avec la préoccupation constante d'échanger, d'informer et d'apporter leur éclairage dans le respect de la réglementation en la matière.

Les présentes conclusions résultent de l'étude du dossier, de notre connaissance du territoire, des observations formulées par le public, de l'avis de la Mission Régionale de l'Autorité environnementale et des Personnes Publiques Associées, des explications et objections développées par le Maître d'ouvrage, des renseignements obtenus auprès de personnes averties et de notre réflexion personnelle.

Elles font partie intégrante du rapport complet d'enquête publique et ne peuvent en être scindées (*document distinct et joint*).

Nous les exposons en nous assurant de la consistance du dossier et de la régularité de la procédure, puis, après avoir analysé la teneur et l'opportunité de chacun des deux projets, apprécié l'adéquation du P.L.U.i.H avec les textes régissant les droits du sol et sa compatibilité avec les documents de rang supérieur.

Nous nous appuyons également sur la totalité des requêtes individuelles que nous avons synthétisées et consignées dans un procès-verbal de synthèse adressé au Maître d'ouvrage. Nous avons apporté l'appréciation de la commission sur chacune d'elle en toute indépendance tout en prenant en compte l'éclairage du Maître d'ouvrage exprimé dans un mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse des observations.

1. Quant à la complétude du dossier et à la régularité de la procédure :

Le dossier soumis à enquête publique, pour chacun des projets, renfermait les pièces listées à l'article R 123-8 du Code de l'environnement en application de l'article R 153-8 du Code de l'urbanisme.

La procédure d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal valant Programme Local de l'Habitat (PLUiH) de la communauté de communes a nécessité un long travail pour constituer un projet urbain commun pour les dix communes du Grand Pontarlier. En effet, le projet initial prescrit le 17 décembre 2015, arrêté le 14 décembre 2022, a été transmis pour avis à la M.R.A.e et aux P.P.A.

Dans leurs réponses formulées durant le premier trimestre 2023, plusieurs sujets majeurs ont été soulevés aboutissant à des avis réservés, voire défavorables notamment pour la Chambre d'Agriculture, l'établissement d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (EPAGE), de la Commission Locale de l'Eau (SAGE), la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (CDPENAF) et de l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO).

De ce fait, la Communauté de communes a déposé avant l'ouverture de l'enquête publique une note d'information à la suite des avis des Personnes Publiques Associées (PPA).

Les éléments de réponse attestent que le porteur de projet prend acte des manquements signalés par les Personnes Publiques Associées (P.P.A.) dans la prise en compte de documents de planification de portée supérieure et le besoin d'investigation accompagné de compléments à apporter au projet.

Ils notent les insuffisances qui ont été soulignées pour limiter la consommation d'espace et préciser les mesures d'évitement des impacts du projet sur l'environnement en particulier sur les milieux humides et l'adaptation de l'ouverture au regard de la capacité des ressources.

La CCGP s'engage à retravailler ces sujets avant l'approbation du PLUiH ainsi que le règlement.

Concernant les manquements des plans de servitudes d'utilité publique dans les annexes du PLUiH arrêté, la CCGP a fourni des compléments avant l'ouverture de l'enquête publique.

Reconsidérer les données et les mesures réglementaires qui en découlent au regard des avis des PPA nous apparaît un préalable incontournable ; toutefois ce travail s'impose avant l'approbation du document et devra ne pas toucher à l'économie générale du projet de PLUiH.

Le rapport de présentation apparaît complet ce qui permet d'asseoir cette phase de correction et de complétude afin de disposer au plus tôt d'un premier document intercommunal applicable certes imparfait, mais dont une révision du PLUiH menée dans la foulée pourrait prendre en compte toutes les remarques.

Nous notons, à décharge, que la durée et la complexité d'élaboration du P.L.U.i.H ainsi que l'évolution des lois et l'existence de documents d'urbanisme plus permissifs encore en vigueur dans plusieurs communes, n'ont pas facilité la mise au point de ce dossier de planification territoriale.

De ce fait, certaines indications littérales et données chiffrées relatives notamment à l'état initial ne correspondent bien évidemment plus précisément à la situation actuelle. Elles n'ont pas été rigoureusement actualisées dans leur intégralité en temps opportun.

Les documents graphiques affichent des imperfections avec la mention d'éléments du paysage présentement disparus (arbres, haies, ...).

Les limites parcellaires sont difficilement exploitables (version papier) et la représentation des constructions affiche de nombreuses absences en raison du décalage dans le temps de la mise à jour du fond cadastral par le service des impôts.

L'implantation cartographique des risques naturels ne figure pas sur le règlement graphique.

Il conviendrait que les différents périmètres de protection de captages figurent sur les documents graphiques avec les contraintes d'urbanisation inhérentes à chacun.

Il serait utile que les périmètres des abords des monuments historiques figurent aussi sur les cartes présentées au public.

Les divers éléments composant le dossier à l'exception de termes techniques ou scientifiques, ont permis au public en général de saisir les tenants et aboutissants des projets.

Certes, de rares propriétaires avaient confondu les documents graphiques du projet existant encore en vigueur et du projet de PLUiH. Certains se trouvaient quelque peu désorientés.

Le nombre élevé de permanences de la Commission d'enquête, le volume conséquent d'heures de présence dans chaque commune et les échanges nombreux avec la population ont permis aux commissaires enquêteurs de fournir les explications et précisions utiles en cas de doute, voire d'éclairer sur des évolutions du zonage.

Les propriétaires consultent essentiellement le document graphique et accessoirement le règlement écrit. Ils s'inquiètent en priorité du classement de leur parcelle et élargissent parfois leur regard au voisinage.

Toutefois, les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), nombreuses au projet (24), existantes dans la majorité des communes satellites à Pontarlier (21/3) représentent pour nombre de visiteurs un fait nouveau dans un document d'urbanisme. Elles résultent de l'alinéa 3

de l'article L 151-2 du Code de l'urbanisme et leur contenu est précisé aux articles L 151-6 et L 151-7 dudit Code.

Le fascicule afférent, cependant avec textes explicatifs et photographies a suscité de nombreuses questions. A noter la représentation des documents graphiques des OAP a été trop petite et n'a pas permis une lecture aisée.

A ces 24 OAP, s'ajoutent 2 Unités Touristiques Nouvelles Localisées (UTNL) et 1 Secteur de Taille et de Capacité Limitée (STECAL).

Nous considérons que le dossier bien que complet, souffre de diverses lacunes compensées au mieux par la Commission d'enquête durant les permanences. Elles ne constituent pas des vices rédhibitoires, mais exigent une relecture approfondie des divers documents par la CCGP afin d'opérer les actualisations et corrections indispensables.

L'état initial du territoire a évolué et les mises à jour n'ont pas toujours été effectuées en tous domaines. Il est souhaitable que la Communauté de communes dispose d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal valant Programme de l'Habitat efficient.

Monsieur le Président de la C.C.G.P, en réponse à plusieurs questions de notre part, s'est engagé à tenir compte de nos observations autant que possible avant l'approbation finale du projet.

La consultation s'est déroulée selon les modalités prévues sans aucun incident ou dysfonctionnement.

Nous avons été désignés par Monsieur le Président du Tribunal administratif de BESANCON.

Nous avons examiné avec l'Autorité Organisatrice de l'enquête tous les aspects de notre mission depuis la préparation de l'Arrêté d'ouverture jusqu'à la remise du rapport et de nos conclusions et avis.

L'information du public a été réalisée dans l'esprit et la lettre, voire au-delà, des textes législatifs et réglementaires. Elle a été effectuée par divers vecteurs imposés (annonces légales, affichages) mais aussi par des moyens supplémentaires (sites Internet des communes).

Manifestement, nous avons ressenti la volonté du Maître d'ouvrage de communiquer au mieux en ce qui concerne cette phase « d'enquête publique ».

Le dossier était accessible par voie électronique sur un site mis en œuvre par un prestataire spécialisé ; ***cette faculté a permis le comptage de 2620 visiteurs et de 807 téléchargements.***

Les divers documents sur papier et aussi sur clé U.S.B, étaient également exploitables dans chacune des mairies concernées à partir d'un ordinateur durant les horaires habituels d'ouverture. Nous nous sommes tenus à la disposition du public durant 14 permanences réparties harmonieusement dans le temps et l'espace selon un nombre et une durée en rapport avec l'importance de la commune. Nous avons comptabilisé 42 heures de présence effective et nous n'avons pas hésité à prolonger la durée prévue en cas de besoin.

Nous avons accueilli un nombre très important de visiteurs, généralement habitants, propriétaires et élus.

De plus, nous avons vérifié l'affichage en mairie lors de chaque permanence ; nous n'avons observé aucune absence.

La consultation s'est déroulée du 22 mai 2023 au 30 juin 2023 soit 40 jours consécutifs après une concertation préalable régulièrement menée.

Le public disposait, conformément aux textes, de la possibilité de déposer ses observations par voie électronique, sur un registre papier déposé au siège de la Communauté de communes et dans chaque commune composant l'intercommunalité et par correspondance adressée au Président de la Commission d'enquête.

La consultation qui a suscité un vif intérêt, s'est déroulée dans un climat serein avec toutes les possibilités d'information et d'expression. Elle n'a été entachée, à notre connaissance, par aucun incident ou dysfonctionnement.

Nous avons nettement ressenti la désillusion de nombreux propriétaires constatant que leur terrain, urbanisable sur une Carte communale, un Plan d'Occupation des Sols obsolète ou un Plan Local d'Urbanisme opposable, se trouvait désormais en zone agricole ou naturelle ou encore en zone humide ou inondable. Ils n'avaient pas pris conscience du besoin impérieux de limiter la consommation d'espace et de réduire l'artificialisation des sols. Ils nous ont exprimé leur déception et leur désarroi quant aux conséquences souvent douloureuses engendrées par cette évolution.

A l'inverse, le développement de zones d'urbanisation (1AU et 2AU) a aussi suscité des émotions notamment auprès d'exploitants agricoles en raison de la réduction significative de leur pâturage pouvant mettre en péril leur entreprise.

Nous considérons en conséquence, que la procédure a été régulière et a permis une information dense et précise avec la faculté de s'exprimer aisément et librement dans des conditions très satisfaisantes. Nous estimons que l'exécution de l'enquête, dans le respect avéré et vérifiable des prescriptions légales et réglementaires, a parfaitement répondu aux attentes du public.

2. Quant au Plan local d'urbanisme intercommunal :

2.1. Quant à l'adéquation du projet avec les grands principes du droit du sol :

Nous rappelons pour mémoire la teneur de :

* l'article L 101-1 du Code de l'urbanisme qui indique que le territoire français est le patrimoine commun de la Nation et que les collectivités publiques en sont les gestionnaires,

* l'article L 101-2 qui définit les objectifs assignés aux chargés de responsabilités dans le cadre d'un développement durable.

Nous examinons infra dans un esprit objectif et bienveillant de quelle manière le projet de P.L.U.i.H conquiert peu ou prou les buts listés par la Loi.

2.1.1. Équilibre harmonieux du développement du territoire :

L'emprise de la Communauté de communes du Grand Pontarlier n'est pas couverte à ce jour par un Schéma de Cohérence Territoriale (S.C.O.T). Le SCOT du Haut DOUBS est en cours d'élaboration et a été arrêté en décembre 2022. Le territoire est en relation très forte avec la Suisse, 28 % des actifs du territoire travaillent en Suisse.

Son organisation territoriale s'articule autour d'une ville centre, Pontarlier, sous-préfecture du Doubs (17 738 habitants – 63 % de la population totale), d'une commune agglomérée à celle-ci, Doubs, formant un pôle urbain, et de deux pôles d'appui (Houtaud, La Cluse-et-Mijoux)

Quatre grandes entités naturelles et paysagères comportent des habitats et des points de vue remarquables et abritent une faune et une flore spécifiques (Vallée du Doubs, Bassin du Drugeon, complexes montagneux du Laveron du Larmont et de La Montagne – La Montueure, Massif de Chaffois).

Le projet d'élaboration du PLUiH s'appuie sur un scénario de croissance démographique soutenue de +1 % par an à l'horizon 2040 afin d'atteindre une population de 33 600 habitants.

Ceci est traduit par un besoin de 3 381 logements, dont 2 729 en extension (80,7 %). La répartition par commune (population, logements) s'appuie sur l'équilibre du poids de population, au sein du territoire et selon l'armature territoriale définie (pôle urbain, pôles d'appui et villages). 115 ha sont dévolus à la production de logements dont 81,6 ha en extension.

Les densités projetées varient de 35 à 40 logements par hectare pour Pontarlier et Doubs, 25 à 35 pour La Cluse-et-Mijoux et Houtaud à 20 pour autres communes. Le projet de PLUiH prévoit également 12,7 ha pour assurer le développement économique intercommunal, ainsi que 21,2 hectares pour des projets d'équipements et d'infrastructures.

La consommation foncière totale envisagée est de l'ordre de 138,4 ha (hors renouvellement urbain). La volonté communautaire est de renforcer le pôle urbain et de modérer la périurbanisation.

Pour ce faire, le PLUiH propose une urbanisation au pourtour de la plaine de l'Arlier, groupé et plus dense autour des noyaux historiques des villages en maintenant une séparation entre les villages.

Cette orientation apparaît opérationnelle par les dispositions du règlement du PLUiH.

Toutefois, l'absence d'un échéancier de réalisation des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) est préjudiciable sur le développement harmonieux du territoire, sentiment que nous avons perçu par l'inquiétude des habitants. Nous estimons qu'une atténuation de ce ressenti pourrait être obtenue par un phasage dans le temps de l'urbanisation de ces espaces à urbaniser. Une ouverture planifiée conformément à l'article L151-6-1 du code de l'urbanisme permettrait d'établir une transparence des actions à venir et un équilibre concerté au sein de la communauté de communes.

Pour mémoire, dans une question au Maître d'ouvrage, nous l'invitons à préciser les modalités d'une planification de la consommation de l'enveloppe foncière, à l'échelle du P.L.U.i.H.

Par ailleurs, Le projet de PLUiH affiche une réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) sur 20 ans, essentiellement pour les activités économiques et les équipements (seulement -14 % pour le résidentiel).

Néanmoins, il reste majoritairement consommateur d'ENAF, près de 82 % des espaces consommables impactent ces espaces, et l'ensemble des postes de consommation ne sont pas comptabilisés (activités agricoles). Par ailleurs, la baisse du rythme de consommation d'espace est calculée sur une durée de 20 ans alors que la loi Climat Résilience de 2021 demande de réduire de 50 % par rapport à la dernière période de 10 ans.

De même, l'artificialisation des sols devra être réduite de 50 % d'ici 2041 par rapport à la période de référence 2021-2031.

La restitution de la démarche Eviter-Réduire-Compenser (ERC) apparaît insuffisante.

Le projet de PLUiH devra être corrigé dans un 1^{er} temps et réviser sans attendre pour atteindre l'équilibre afin de soumettre les espaces à urbaniser à une véritable analyse des enjeux environnementaux.

A ce titre, la MRAe demande notamment :

- de présenter une comparaison des consommations foncières constatées et projetées sur la période de référence prévue par les textes (10 ans), en prenant en compte l'ensemble des postes consommateurs d'Espace Naturel Agricole Forestier et justifier sur cette base l'atteinte des objectifs fixés par la loi Climat Résilience ;
- et de revoir le projet de développement de l'habitat dans un objectif de plus grande sobriété foncière (plus forte mobilisation du potentiel dans les enveloppes urbaines) et prévoir un phasage de l'ouverture à l'urbanisation des espaces en extension permettant de mieux garantir l'atteinte des objectifs de mobilisation de la vacance et du bâti existant, de rééquilibrage des pôles de centralité et de sobriété foncière ;

Nous considérons que l'aboutissement du P.L.U.i.H de la C.C.G.P. constitue un enjeu majeur et représente un besoin impérieux. Il ne fait pas de doute dans notre esprit que ce document d'urbanisme opposable à cette échelle du territoire du Grand Pontarlier, même incomplet ou imparfait, constitue un premier pas important vers un développement plus harmonieux et cohérent de ce territoire du Haut Doubs.

2.1.2. Satisfaction des besoins des populations :

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) comprend 5 grandes orientations et 21 objectifs thématiques qui visent à favoriser le développement résidentiel et économique, tout en préservant les qualités écologiques et paysagères, en prenant en compte les enjeux environnementaux et en organisant les polarités et les déplacements.

Le projet de développement territorial s'appuie sur une armature urbaine constituée du pôle urbain de Pontarlier et Doubs et des pôles d'appui d'Houtaud et de la Cluse-et-Mijoux. La

collectivité a retenu un taux de croissance de +1,0 % par an sur une période de 20 ans (2020-2040) appliqué uniformément aux 10 communes, qui doit permettre selon elle de redresser la situation démographique de la ville-centre et de modérer le rythme moyen des autres communes. Ce scénario conduit à une population totale de 33 600 habitants en 2040.

- En matière d'habitat

Le besoin théorique de 3 381 logements est identifié au regard de ce scénario démographique, réparti entre la création de logements dans l'enveloppe urbaine (dents creuses, renouvellement urbain et mobilisation de la vacance évaluée en juillet 2023 à 7 % -commune de Pontarlier-) pour 652 logements (soit 19,3 %) et la construction neuve en extension pour 2729 logements (soit 80,7 %). Le projet met en avant le renforcement du pôle urbain (Pontarlier et Doubs) avec 74 % de la production de logements. Le PLUiH définit des objectifs de densité de logements compris entre 35 et 40 logements par hectare pour le pôle urbain Pontarlier – Doubs, entre 25 et 35 logements par hectare pour les pôles d'appui et 20 logements par hectare pour les autres communes. La consommation de foncier à vocation résidentielle est estimée à 115 hectares à l'horizon 2040 répartis entre les espaces à réhabiliter (10 ha), les dents creuses (23 ha) et l'extension sur des espaces agricoles, naturels et forestiers (82 ha).

Nous estimons que la part de 80% (2729/3381) réservée à la production de logements en extension de la partie urbanisée s'avère trop importante et trop consommatrice de foncier notamment en Espace Naturel Agricole et Forestier.

Par ailleurs, le potentiel de production de 309 logements en dents creuses sur 15 ha soit une densité de 20 logements/ha apparaît trop faible. Les règles applicables sur l'ensemble du territoire (urbain et rural) apportent une maîtrise banalisée de l'occupation du sol sans référence au bâti existant et dans les limites d'une viabilité existante pénalisant ainsi la quantité et la qualité.

- Concernant le développement économique et commercial

Le projet de PLUiH prévoit un besoin foncier de 13 ha dont 12 ha de foncier en extension, répartis entre l'extension de la ZAE de Doubs sur 11 ha, la création d'une zone d'activités à Chaffois sur 1 ha, et la densification de zones existantes à Pontarlier et Vuillecin. Le projet de PLUiH prévoit également 1 ha à vocation d'équipements publics, concernant essentiellement un délaissé routier à proximité de l'usine Nestlé à Pontarlier.

Un potentiel de densification des zones existantes est de 33 ha dont 29 ha à long terme(plus de 3 ans).

Nous pensons qu'une densification des parties déjà urbanisées ou en friche mériterait d'être mise en avant avec un phasage de développement coordonné avec les contraintes de déplacements et de desserte

- En matière d'équipement

Le PLUiH ne définit pas les besoins en équipements.

Il délimite 30 ha d'emplacements réservés qui concernent principalement des créations ou extensions de stations d'épuration (STEP), des aménagements routiers mais aussi des constructions de parkings, agrandissement de cimetières, des implantations de résidence seniors, des pistes cyclables et des liaisons piétonnes. Environ 20 ha d'emplacements réservés concernent des espaces naturels agricoles ou forestiers (zone A, Ap, N, NI, Np). Les besoins fonciers globaux sont estimés à 139 hectares à l'horizon 2040 dont 114 ha en extension.

D'ailleurs, ces espaces réservés posent beaucoup de questions dans le public quant à leur pertinence pour certains et leur emprise pour d'autres.

Or, Le projet ne définit pas les besoins en équipements.

Nous estimons que la délimitation seule des emplacements réservés au règlement qui est une forme de réponse aux besoins, ne permet pas de mesurer l'impact sur le site et de mener une démarche d'évitement-réduction notamment pour les grands équipements comme les Stations de Traitement des Eaux Usées (STEU) ou par exemple pour les 3,2 ha d'emplacements réservés au droit du carrefour D130/D72.

Il en va de même pour les zones N constructibles et aujourd'hui non consommées.

La zone Ne de Pontarlier tout particulièrement, est affectée à un projet d'aire d'accueil pour les gens du voyage et à des équipements collectifs. Elle représente à elle seule 24 ha, ce qui est considérable. Les besoins concernant cette zone ne sont pas précisés. Cette zone doit être réduite aux seuls besoins identifiés, en distinguant l'espace pour les gens du voyage et en précisant le type d'installation à y implanter, afin qu'il soit possible de déterminer la réelle consommation.

A noter que la réglementation (L151-13 CU) prévoit que les aires d'accueil ou terrains familiaux pour les gens du voyage soient définis en tant que Secteur de Taille et de Capacité Limitée (STECAL).

- en matière de déplacements

Le pôle urbain de Pontarlier rayonne au-delà des limites du territoire d'études c'est-à-dire auprès d'une partie des communes de Franche Comté comme auprès de populations suisses. Cette situation spécifique accroît fortement la part d'actifs résidant frontalier. Il en résulte bien évidemment des mouvements pendulaires importants réalisés majoritairement en voiture.

En effet, plus de 85% des ménages du Grand Pontarlier sont équipés d'une automobile (ou plus). La voiture est le mode de transport le plus utilisé pour se rendre au travail et s'élève à 71% à Pontarlier et 88% pour les autres communes du Grand Pontarlier.

La réalisation d'une évaluation des émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) dans le projet de PLUiH permettant de décliner le projet de PCAET en matière de déplacements (aires de covoiturage, modes doux, prise en compte dans les OAP...) renforcerait les mesures qualitatives en la matière.

- Pour le tourisme

Le PLUiH comporte deux unités touristiques nouvelles locales en zone Nlt au règlement graphique, des secteurs NI autorisant en petit nombre des hébergements touristiques légers, un secteur Nlt1 ayant le statut de STECAL, ainsi que des secteurs Nlt autour de bâtiments d'hébergement et restauration touristiques existants, autorisant les extensions des constructions existantes.

Il s'agit d'extensions limitées de bâtiments nécessaires à l'accueil touristique. Néanmoins leurs impacts en terme de fréquentation sur les Espaces Naturels méritent une attention particulière.

- Concernant l'agriculture

Les objectifs du PADD de réduire la consommation des espaces agricoles et de maintenir les Surfaces Agricoles Utiles (SAU) en minimisant au maximum les prélèvements fonciers à des fins d'urbanisation ne semblent pas atteints dans le projet de PLUiH. La prise en compte de la valeur agronomique ou économique n'apparaît pas dans les choix des zones à urbaniser.

Sur l'activité agricole, la Direction Départementale des Territoires (DDT) relève une perte totale de terrains agricoles de 140 ha dont 125 ha déclarés à la Politique Agricole Commune (PAC) qui touche 37 des 74 exploitants présents sur le territoire.

La perte de surface se traduit pour les exploitants par des pertes financières liées à la non-activation des primes PAC et à des pertes d'exploitation de lait à Comté.

Nous avons bien perçu leurs inquiétudes. Pour certaines exploitations, la perte de SAU dépasse 5 %, ce qui compromet leur activité à terme et la pérennité de l'exploitation (étant surtout impactées par des zones AU). De plus, l'absence d'échéancier d'ouverture à l'urbanisation des zones AU relevé ci-avant nous fait craindre des urbanisations rapides et dispersées, faisant perdre plus rapidement l'usage agricole de ces terrains.

- Au titre des milieux naturels et de la biodiversité

L'expertise de terrain semble insuffisante. Pour les zones ouvertes à l'urbanisation et les principaux emplacements réservés, l'évaluation environnementale est reportée à une approche spécifique ultérieure.

Le développement annoncé pourrait alors ne pas se réaliser comme prévu au PLUiH.

Il est nécessaire de rappeler qu'en application de l'article L151-6-2 du code de l'urbanisme, l'OAP spécifique traitant des continuités écologiques semble ne pas être présente dans le dossier.

Concernant les zones humides, le PLUiH s'appuie sur l'inventaire de l'Établissement Public Territorial de Bassin réalisé au sein des sites Natura 2000. Cet inventaire n'est pas exhaustif sur tout le territoire et aucun diagnostic de zone humide à l'échelle de la communauté n'est réalisé.

Le PLUiH ne peut en conséquence être compatible avec le SDAGE et Le SAGE.

Cet état de fait nous paraît préjudiciable car il ne permet pas d'assurer leur protection ni leur restauration éventuelle.

- En matière d'eau potable

Concernant les besoins quantitatifs, l'analyse globale montre un bilan positif, mais fait état d'une situation moyenne restant vulnérable. La majorité de la ressource alimentant la CCGP provient de la plaine de l'Arlier, induisant une fragilité en cas de pollution ou en cas de baisse de la productivité des puits.

Des solutions de secours doivent donc être étudiées. Les périmètres de protection des captages ont valeur de servitudes d'utilité publique et doivent pour le moins être listés et annexés au PLUiH. Le taux de rendement du réseau sur Les Granges Narboz est nettement insuffisant. La question n° 6 posée au Maître d'Ouvrage permet de constater que les travaux nécessaires ont été entrepris, un plan pluriannuel de sécurisation de la distribution EP (2023-2028) est en cours. Le rendement attendu des réseaux est de 85 %, il est doré et déjà en cours d'atteinte.

Nous suggérons, si possible et pour une meilleure prise de conscience du public, que les périmètres figurent dans le règlement graphique. Il convient par ailleurs avant d'autoriser toute nouvelle construction de garantir que la ressource et l'alimentation en eau potable soient assurées.

- Concernant la préservation des paysages et du patrimoine

Le PADD impose des limites fermes à l'urbanisation sur de nombreuses franges urbaines au droit de ces coteaux.

Toutefois, nous constatons que le développement envisagé des zones AU dans le règlement graphique du PLUiH ne tient pas toujours compte de ces limites fermes à l'urbanisation.

Nous pouvons citer à titre d'exemple la zone 2AU à l'Ouest du village de Vuillecin qui commence à former une enclave agricole et intercepte en partie un périmètre de réciprocité.

La commission demande au maître d'ouvrage de porter une attention particulière à ces points relevés pour y remédier.

2.1.3. Prévention des risques, des pollutions et des nuisances :

L'ensemble du réseau hydrographique du territoire de la CCGP concerne le bassin versant du Doubs. Deux cours d'eau sont soumis à un régime pluvio-nival qui entraîne des débits maximums en automne et en hiver (le Drugeon et le Doubs). Deux documents traitent des risques d'inondation de ces cours d'eau : le PPRI du Doubs Amont et l'atlas des zones inondables.

Selon le PPRI 630 ha s'inscrivent en zone inondable. La commune de Doubs est la plus affectée par le risque d'inondation.

Le PPRI désigne trois types de zones :

- La zone rouge qui correspond à une interdiction de construction identifiées à la CLUSE ET MIJOUX, PONTARLIER, DOUBS.
- La zone bleue qui autorise la construction sous certaines conditions techniques recensées à la CLUSE ET MIJOUX, PONTARLIER, DOUBS,
- La zone de recommandations pour tout projet de construction qui correspond aux contours des zones inondables issus le l'atlas des zones inondables.

L'atlas des zones inondables identifie les enjeux en fonction des communes.

- Concernant les risques géologiques trois mouvements de terrain sont recensés :

- Les glissements liés à la présence de marnes en pente particulièrement dans la cluse de PONTARLER et à un degré moindre sur la commune des GRANGES NARBOZ,
- Les éboulements de falaises dus à l'érosion du massif karstiques avec un fort risque pour le hameau de la Cluse,
- L'affaissement et l'effondrement des cavités naturelles ou non (jugé faible dans le rapport de présentation).

A noter la présence d'indices karstiques sur l'ensemble du territoire (dolines, effondrements de cavités) dont certaines sont localisées dans le tissu urbain (PONTARLIER, DOMMARTIN, SAINTE COLOMBE, GRANGES NARBOZ).

Les formations argileuses sont peu répandues dans les sols du territoire. Un aléa faible est toutefois identifié pour plusieurs secteurs urbanisés sur les communes des GRANGES NARBOZ, SAINTE COLOMBE et DOUBS. Cet aléa devrait s'amplifier dans les années à venir avec le changement climatique.

Malgré la présence de failles (cluse de PONTARLIER et mont du Larmont) les mouvements tectoniques sur le territoire sont faibles. L'ensemble des communes est en zone de sismicité de niveau 3 et des règles de construction parasismiques issues de l'Eurocode 8 s'appliquent pour les bâtiments neufs.

La commission constate que les zones bleues et rouges du PPRi sont bien matérialisées dans la partie graphique de règlement du PLUiH, elles mériteraient d'être plus lisibles. La commission regrette toutefois que les indices karstiques, notamment la présence de dolines, n'y figurent pas. Il lui semble par ailleurs souhaitable que les risques géologiques identifiés supra lorsqu'ils impactent un terrain à construire commandent une étude géotechnique préalable à sa réalisation.

Les nuisances acoustiques :

D'après les cartes stratégiques du bruit établies en application des articles L572-1 à L572-11 et R572-1 à R572-11 du code de l'environnement, plusieurs secteurs habités du territoire sont sensibles aux nuisances sonores avec des dépassements de 55 dB à 65 dB. Ces secteurs sont localisés à LA CLUSE ET MIJOUX (RN57), HOUTAUD (RD72), PONTARLIER au sud de l'agglomération (RN57) et rue de BESANCON (RD75), DOUBS (RN57 et RN74), CHAFFOIS (RD72).

Globalement sur le périmètre de la CCGP ce sont 1200 personnes qui sont exposées à des niveaux sonores supérieurs à 55 dB. Pour l'aérodrome de PONTARLIER qui abrite 5 avions utilisés pour le loisir, les habitations étant éloignées de 350 m la nuisance sonore est réduite.

La commission déconseille toute nouvelle urbanisation dans les périmètres identifiés par les cartes stratégiques du bruit ou des dépassements de 55 dB ont été relevés.

L'assainissement collectif est une compétence assurée en régie par la CCGP depuis 2003. Deux stations d'épuration assurent le traitement des eaux usées (la STEP du Grand PONTARLIER sur la commune de DOUBS, la STEP de la rivière DRUGEEON). A l'heure actuelle les capacités résiduelles globales sont déficitaires. Sur le territoire de la CCGP, 350 habitations étaient en 2016 raccordées à un système d'assainissement autonome.

La pollution des sols et des eaux découle principalement, des sites liés à l'activité industrielle et technologique (Thevenin DUCROT et Shell Direct à PONTARLIER, SEDIS à VERRIERE DE JOUX), aux anciens sites industriels au nombre de 362, aux intrants agricoles (produits phytosanitaires, fertilisants. ...), aux infrastructures de transports présentes.

La qualité de l'eau potable constitue une problématique importante pour le territoire en raison de la présence des teneurs en Nitrates de 10 à 15 mg et plus prononcées pour le captage de « Contour de Bise » sur la commune de VUILLECIN. Cette problématique se confirme avec la présence de micropolluants (traces de pesticides) sur les captages de la plaine de l'Arlier. Ces captages sont en voie d'abandon. La protection des captages n'est pas finalisée près de la moitié des captages sont considérés comme improtégeables (6 captages de la plaine de l'Arlier et de la nappe du Drugeon). Ils continuent d'être exploités en attendant la mise en activité de nouveaux captages.

La commission constate que les capacités de traitements des deux STEP de la CCGP, sont atteintes voire dépassées. L'augmentation de la population de 1% sur une période de 20 ans impose la réalisation dans les plus brefs délais de la STEP évoquée dans le PLUiH à SAINTE COLOMBE, mais son implantation en zone humide est à reconsidérer. La présence de nitrate dans les eaux distribuées imposent une attention redoublée auprès les agriculteurs et une sensibilisation de la chambre d'agriculture afin qu'elle invite ses adhérents au respect des bonnes pratiques agricoles.

2.1.4. Réduction de l'artificialisation des sols et limitation de l'étalement urbain :

Pour le SRADETT Bourgogne Franche-Comté, qui se base sur les prévisions l'Insee, la tendance à l'évolution de la population à l'horizon 2050 est à la stagnation. Il évoque néanmoins de fortes disparités en fonction de spécificités locales. La Communauté de Communes du Grand PONTARLIER s'inscrit dans ces disparités. En effet, les perspectives de développement de la CCGP s'articulent autour de PONTARLIER ville centre dont le rôle structurant pour tout le Haut-Doubs s'affirme et dont la proximité de la SUISSE, en permanence à la recherche de main d'œuvre, nourrit une demande toujours prégnante de logements.

La CCGP durant la période 2001-2020, a dû récupérer 201 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour son extension urbaine, soit 10,5 ha/an.

A l'horizon du PLUiH, cette extension tout secteur confondu (habitat, économie, équipement) est fixée à 94 ha sur 20 ans . Ce qui représente un rythme de consommation de 4,7 ha par an.

Les objectifs de la croissance démographique sur les prochaines 20 années sont fixés à 1% par an.

En 2040 la population du Grand PONTARLIER devrait atteindre 33 600 habitants soit une progression de 6060 habitants.

Pour prendre en compte cette augmentation, la création de 3400 logements est prévue. Près de 63% de cette augmentation de population se fera sur PONTARLIER (74,2% sur Le pôle PONTARLIER-DOUBS) Les 25,8 % restant se répartiront entre les 8 autres communes de la CCGP. La consommation de foncier nécessaire à tenir ces objectifs de croissance est variable en fonction des communes. Elle est de 44,9 ha à PONTARLIER et de 1,7 ha à SAINTE COLOMBE. Le pôle PONTARLIER DOUBS représente 65,5% du total.

La commission constate, que les données chiffrées sur les consommations d'espaces durant la période 2001-2020 qui servent de comparaison pour démontrer l'effort fait sur période d'application du PLUiH, sont sujettes à caution. L'autorité Préfectorale parle d'une réduction plus proche des 30% contre les 55% affichés par le porteur du projet. L'emprise sur les espaces agricoles, naturels et forestiers est nécessaire pour prendre en compte l'augmentation de 1% par an de la population sur les 20 prochaines années. Si toutefois le pourcentage de réduction par rapport à la période antérieure est de 30%, un effort supplémentaire doit être fait pour atteindre les 55% mis en avant dans le projet. La réduction des terres agricoles aura un impact sur les exploitations qui pour la plupart sont en production de lait à comté. Son cahier des charges oblige l'exploitant à disposer d'une surface herbagère minimum de 1 ha par tête de bétail. Cette réduction d'espace, sans compensation financière, pourrait mettre en difficulté les exploitants les plus impactés et ne pas respecter les objectifs du SRADETT en matière de valorisation des potentiels des ruralités (c'est une ferme de près de 100 vaches laitières qui disparaît sur la période programmée du PLUiH). Pour réduire cette emprise sur les terres agricoles une meilleure utilisation du potentiel des dents creuses allié à une densification dans la mixité de l'habitat pourrait apparaître comme une solution.

2.2. Quant aux requêtes individuelles :

Nous n'oublions pas que la requête formulée paraît toujours fondée pour son rédacteur et qu'elle mérite constamment d'être satisfaite et ce, d'autant plus qu'il fait souvent abstraction des règles fondamentales qui régissent le droit du sol et des préconisations des documents de planification de rang supérieur.

Les observations traduisent, dans leur immense majorité, une demande de changement de zonage afin de rendre constructible le terrain détenu. Cet état de fait, courant dans ce type de projet, s'explique par la réduction globale de l'enveloppe urbanisable.

La liste et la teneur des observations figurent au chapitre 5 en première partie dite Rapport d'enquête alors que la réponse du Maître d'ouvrage est consignée à la suite de chaque synthèse d'observation suivie de l'avis de la commission d'enquête (chapitre n° 5). Enfin 7 questions posées

par la commission au Maître d'ouvrage, suivies d'une réponse de celui-ci, figurent au paragraphe 5.2 du rapport.

Les éléments de décision pour la formulation de notre avis relèvent de divers questionnements notamment :

- la demande d'urbanisation engendre-t-elle une densification ou une extension ?
- la demande d'urbanisation concerne-t-elle une surface conséquente ?
- la demande contribue-t-elle à supprimer des anomalies ou des bizarreries dans la configuration de la limite du zonage ?
- le terrain concerné était-il urbanisable dans un document d'urbanisme local opposable ou obsolète ?
- quelle est l'ancienneté du caractère urbanisable de la parcelle ?
- le propriétaire a-t-il engagé des investissements financiers en vue de réaliser une construction ?
- le propriétaire du terrain a-t-il entrepris des démarches administratives en vue d'un projet de construction ?
- la parcelle concernée est-elle grevée par une servitude, un aléa, une impossibilité technique... ?
- la demande s'inscrit-elle dans les axes du PADD ?

La commission rappelle que l'avis émis pour chaque requête individuelle résulte d'un examen approfondi et n'est aucunement lié à la réponse formulée par la CCGP. Chaque observation a été analysée avec minutie et indépendance dans le respect de son signataire. Une réponse négative de notre part ne signifie nullement un caractère excessif de la demande. Nous sommes confrontés au respect de l'équilibre du dossier de planification et à certaines règles que nous ne pouvons et ne devons transgresser. Notre préoccupation consiste à faciliter une décision finale juste et respectueuse des textes et de l'intérêt général.

3. Quant à l'abrogation de la carte communale de Sainte Colombe :

La commune de Sainte Colombe est la seule des 10 concernées par l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal à être réglée en matière d'urbanisme par une carte communale opposable. L'abrogation de ce document, approuvé après enquête publique, nécessite une consultation avant une telle décision pour respecter le parallélisme des formes. A l'issue de l'enquête publique unique l'abrogation de la Carte communale est officialisée par une décision du Préfet.

La commission constate qu'aucune remarque ou observation, ne serait-ce que verbale, n'a été exprimée au cours de l'enquête sur cet aspect administratif qui semble avoir échappé au public ou qui est apparue une évidence.

4. Conclusion générale :

La commission d'enquête a bien conscience de l'ampleur de la tâche que représente le montage d'un projet de PLUiH qui ne se résume pas, loin s'en faut, à l'addition des PLU des communes intégrées à la communauté de communes. La multiplicité des textes et leurs évolutions constantes et rapprochées compliquent d'autant le travail du service d'urbanisme et des cabinets mandatés. La durée dans le temps de cette élaboration débouche sur un document qui se réfère forcément à des données anciennes (parfois de 10 ans d'âge) ce qui peut entacher la crédibilité de l'argumentaire et atteste d'un inévitable décalage avec la réalité du moment.

Nous nous sommes emparés du dossier du Plan Local d'Urbanisme intercommunal afin d'en cerner les contours et avons analysé le projet arrêté et vérifié qu'il tend à se montrer compatible avec les documents de rang supérieur.

La C.C.G.P. est un EPCI dont le territoire comme partout en France se développe et de ce fait elle ressent des besoins qui doivent être traduits dans un document unique dont l'impérieuse nécessité est criante. Engagé depuis 2015, ce projet fastidieux et de surcroît coûteux pour cette collectivité, dont certains pans sont déjà dépassés, doit impérativement aboutir. La CCGP a besoin de ce document concret pour assurer un développement organisé, durable, harmonieux et cohérent de son territoire. Il constituera une référence de base sur laquelle la planification de l'urbanisme intercommunal pourra s'établir et s'affiner au fil des révisions.

La consommation d'espaces, certes importante doit être mesurée et cadencée. La règle de zéro artificialisation nette (Z.A.N.) s'appliquera en 2050, mais les contraintes à plus courts termes sont à respecter. Les difficultés à notre sens résultent surtout de l'existence de documents d'urbanisme approuvés antérieurement, permissifs parfois, qu'il s'agisse de plans locaux d'urbanisme ou de la carte communale devenus obsolètes. La construction du PLUiH est un exercice périlleux qui doit avant tout s'inscrire dans le souci de la gestion du patrimoine national qu'est le territoire en veillant à un bon équilibre de l'intérêt public sans céder aux intérêts particuliers. A cet égard la commission comprend bien la déception si ce n'est l'amertume de nombre de propriétaires voyant leurs parcelles « dévalorisées » par un classement qui ne correspond pas à celui espéré. Dans la mesure du possible des aménagements peuvent voir le jour. Le PLUiH est un document vivant, il n'est pas figé pour les 20 ans à venir, il verra inévitablement des révisions se succéder afin d'adapter cette première mouture. Ce seront autant d'occasions de revoir certains zonages, laissant, à cet égard, des espoirs aux propriétaires déçus.

Nous soulignons les efforts de réduction du rythme de l'artificialisation consentis par la Communauté de communes eu égard à l'enveloppe antérieure découlant des PLU mais aussi en comparaison à la consommation sur la décennie passée. Nous avons apprécié les engagements de la C.C.G.P. en réponse à notre questionnement plus précisément en ce qui concerne la problématique de l'eau potable et la capacité de traitement des eaux usées. En ce qui concerne l'étalement de l'enveloppe urbanisable par commune, un calendrier devra être concrétisé afin de répondre aux exigences réglementaires et à la demande de l'État. Il sera impératif de disposer d'un outil de suivi pour gérer au plus juste les besoins et adapter les ouvertures d'OAP.

L'abrogation de la carte communale de Sainte Colombe ne génère aucune difficulté particulière, s'agissant aux yeux du public d'une formalité purement administrative.

2 – AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

Vu, l'étude du dossier soumis à enquête publique, les observations formulées par le public, les entretiens avec les personnes concernées ou averties, notre appréhension des lieux et les explications développées par le Maître d'ouvrage,

Vu, les avis des personnes publiques associées,

Vu, la régularité de la procédure appliquée à l'enquête publique unique et son déroulement,

Vu, les conclusions exposées supra,

CONSIDERANT la finalité et la globalité des deux projets,

Les membres de la commission d'enquête ont l'honneur d'émettre à l'unanimité un avis :

2.1. sur le Plan Local d'Urbanisme intercommunal valant plan de l'Habitat :

FAVORABLE

Réserve expresse : Notre avis favorable est conditionné :

→ Au respect de l'article L . 151-6-1 du code de l'urbanisme qui définit un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de réalisations des équipements correspondant à chacune de ces zones.

→ Aux préconisations suivantes :

- la mise en œuvre d'une OAP spécifique traitant des continuités écologiques en application de l'article L. 151-6-2 du code de l'urbanisme ;
- la justification de la réalité de la réduction de consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers par rapport au rythme de la décennie antérieure ;
- l'introduction de la valeur agronomique dans le choix des espaces à urbaniser ;
- de prévoir une étude plus précise des zones humides.

2.2. sur l'abrogation de la carte communale de Sainte-Colombe :

FAVORABLE

Réserve expresse : Cet avis favorable n'est conditionné par aucune réserve expresse

<i>Gilles OUDOT</i> <i>Président de la commission d'enquête</i>	<i>Jean Francis ROTH</i> <i>membre titulaire</i>	<i>Gilbert CERF</i> <i>membre titulaire</i>
--	---	--