

REPUBLIQUE FRANCAISE

**ENQUETE PUBLIQUE UNIQUE RELATIVE AU PROJET DE
SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE DU TERRITOIRE DE BELFORT (SCoT 90)
ET DE DOCUMENT D'AMENAGEMENT COMMERCIAL (DAC)
(16 novembre 2013 – 17 décembre 2013)**

TITRE DEUXIEME - 2

**CONCLUSIONS MOTIVEES DE LA COMMISSION D'ENQUETE
RELATIVES AU PROJET DE DOCUMENT D'AMENAGEMENT COMMERCIAL**

Pierre-Marie Badot, Gérard Ambonville, Eric Chalas

*respectivement président et membres de la commission d'enquête publique mise en place par décisions des 15 et 28 octobre 2013
de Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Besançon*

29 janvier 2014

Le Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) a été créé par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000. Il représente l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale. Il oriente l'évolution d'un territoire dans la perspective du développement durable et dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement.

Selon l'article L122.3 du code de l'urbanisme, le SCoT est un document d'urbanisme élaboré à l'échelle de plusieurs groupements de communes : communauté d'agglomération et communauté de communes ou communes délimitant un territoire d'un seul tenant et sans enclave.

Le SCoT sert de cadre de référence aux politiques d'habitat, de déplacement, de développement commercial, d'environnement et d'organisation de l'espace en imposant des normes et en fixant des objectifs précis. Enfin, le SCoT assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux tels que le Programme Local de l'Habitat (PLH), le Plan de Déplacement Urbain (PDU), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les Cartes Communales (CC) qui doivent être compatibles avec le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) dont les prescriptions sont opposables en référence à l'article L122.1 du code de l'urbanisme.

Le code de l'urbanisme fixe par ailleurs un ensemble de principes généraux qui doivent être traduits dans les orientations d'un SCoT :

- l'article L110 présente les grands principes du droit de l'urbanisme : gestion économe des sols, protection des milieux naturels et des paysages, restauration et création des continuités écologiques, promotion de l'équilibre des populations résidant dans les zones urbaines et rurales...
- L'article L121.1 énonce le principe dit « *d'équilibre* » entre la protection des espaces non urbanisés d'une part et le développement économique et urbain d'autre part. Cet article affirme aussi le principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale ainsi que la réduction des effets de serre.

De nombreuses lois et décrets imposent en outre une prise en compte de l'environnement et sont intégrés dans les codes de l'environnement et de l'urbanisme notamment :

- la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 modifiée par la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003. Ces deux textes introduisent de nouvelles exigences dans la prise en compte de l'environnement.
- La charte de l'environnement adoptée le 28 février 2005 qui a une valeur constitutionnelle avec notamment l'obligation de prévenir les atteintes portées à l'environnement.
- La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 dite « *loi Grenelle I* » qui fixe notamment la prise en compte dans les documents d'urbanisme de nouveaux objectifs dont « *la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles et l'étalement urbain* ».
- La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « *loi ENE* » ou « *Grenelle II* » qui modifie substantiellement le contenu du SCoT et son articulation avec les autres documents de planification.

Concernant le SCoT du Territoire de Belfort, le Préfet du Territoire de Belfort a fixé le périmètre du Schéma de Cohérence Territorial. Ce périmètre correspond exactement au département du Territoire de Belfort. Le périmètre n'a subi aucune modification depuis sa création. Un syndicat mixte a été créé en février 2002 avec pour objet l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du SCoT. Au 1^{er} janvier 2014 sont représentées au sein du Syndicat mixte du SCoT (SM SCoT) du Territoire de Belfort toutes les intercommunalités du département : la Communauté d'Agglomération Belfortaine, les communautés de communes du Sud Territoire, de la Haute Savoureuse, du Pays Sous-Vosgien, et du Tilleul et de la Bourbeuse, soit les 102 communes composant le département. Le Comité syndical est constitué de

23 membres.

Les articles L122.1 et R122.1 du code de l'urbanisme fixent la nature des documents composant un SCoT. Il doit comprendre un rapport de présentation, un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) ainsi qu'un Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) intégrant le Document d'Aménagement Commercial (DAC) défini dans les conditions prévues par l'article L752.1 du code de l'urbanisme.

L'analyse détaillée du projet a été conduite dans la partie 1.5.2 du rapport de la commission d'enquête, partie relative à la présentation des principaux documents constituant le dossier d'enquête. Ce dossier contient les pièces requises par les textes et comporte notamment un rapport de présentation, une évaluation environnementale, un projet d'aménagement et de développement durable, un document d'orientation et d'objectifs et un document d'aménagement commercial. **Au vu de cette analyse, la commission d'enquête considère que le dossier présentant le projet de SCoT soumis à l'enquête publique apparaît conforme aux exigences réglementaires.**

L'enquête publique sur le projet de SCoT et de DAC du Territoire de Belfort concernant s'est déroulée du samedi 16 novembre 2013 au mardi 17 décembre 2013 inclus sur l'ensemble du département du Territoire de Belfort. Elle a concerné les 102 communes du département. Les membres de la commission d'enquête ont tenu 14 permanences conformément aux dispositions de l'arrêté du 29 octobre 2013 de M. le Président du Syndicat mixte du SCoT. Toutes les permanences des commissaires enquêteurs ont eu lieu dans les communes concernées, aux jours et dates prévus. Aucun incident n'est survenu pendant l'enquête publique et aucun manquement aux dispositions réglementaires n'a été constaté par la commission d'enquête. A la demande de la commission d'enquête, une réunion publique a été organisée le 9 décembre 2013 à la Maison du Peuple de Belfort de 18h30 à 20h30. **Ainsi qu'en témoigne le rapport de la commission d'enquête, l'enquête publique relative au projet de SCoT et de DAC du Territoire de Belfort s'est déroulée conformément aux dispositions de l'arrêté de M. le Président du Syndicat mixte du SCoT.**

La commission d'enquête constate qu'au total, ce sont 18 observations écrites qui ont été produites pendant l'enquête, dont 7 sous forme d'observations consignées dans les registres et 11 sous forme de courriers annexés dans les registres ou adressés au président de la commission. Par ailleurs, la réunion publique a été suivie par 25 participants. **De ces chiffres, la commission conclut que la participation du public a été faible.**

Plusieurs explications, dont il est difficile d'évaluer le poids respectif, peuvent être avancées pour rendre compte de ce relatif manque d'intérêt pour l'enquête publique. En premier lieu, le SCoT et le DAC sont des outils dont la portée et l'utilité ne sont pas appréhendées par une large partie du public. En second lieu, il est vraisemblable que l'aménagement du territoire se décline sur la base de principes et de thèmes généraux qui font actuellement l'objet d'un large consensus dans la population. Enfin, il est plausible qu'une grande partie des divergences d'appréciation pouvant exister entre communes, communautés de communes et autres parties prenantes ont été débattues et aplanies pendant la procédure de concertation, ce qui a eu pour effet de produire un projet lissé et acceptable par le plus grand nombre.

Cependant, la commission d'enquête note que les intervenants qui se sont manifestés pendant l'enquête ont abordé dans leurs observations la majeure partie des sujets qui sont à traiter dans le cadre de l'élaboration d'un Schéma de Cohérence Territoriale incluant un Document d'Aménagement Commercial.

Concernant le DAC proprement dit, la commission d'enquête constate tout d'abord que deux observations questionnent la légalité du DOO aux motifs que ce dernier vise des équipements non concernés par l'article L122.1.9 du code de l'urbanisme sur la ZACom de Bessoncourt et fixe une limite de 5 ha en dessous de laquelle un projet d'aménagement ne serait pas autorisé sur la zone 2. **La commission n'entend pas se prononcer sur le caractère légal ou non du SCoT et du DAC intégré qui relève uniquement de l'appréciation souveraine des juridictions administratives.**

En ce qui concerne la forme, la commission d'enquête considère que le dossier présenté à l'appui du projet est structuré de manière claire. Les différents documents comportent de nombreuses cartes, schémas et tableaux qui facilitent la compréhension du projet. La commission d'enquête estime que sur ce point le dossier permet une bonne appréhension du projet par le public, même si certains concepts ou considérations auraient gagné à être formulées avec une écriture plus simple et d'une compréhension plus aisée. La commission d'enquête publique considère donc que le dossier soumis à l'enquête publique est globalement de bonne qualité quant à sa forme.

En ce qui concerne son contenu et ses orientations, la commission d'enquête publique a formulé, dans les sections de ce rapport dévolues à l'analyse du PADD (cf. 3.2.3 p. 18 et suivantes) et du DOO (cf. 3.2.4 p. 22 et suivantes), un certain nombre de remarques sous forme de notes de bas de pages qui pointent certaines insuffisances ou qui soulèvent des interrogations.

La commission d'enquête constate que le projet s'appuie sur un ensemble d'informations et d'études bien documentées. Les constats sont énoncés de manière claire et les enjeux principaux sont identifiés.

La commission d'enquête estime que le DOO pourrait être amélioré facilement en levant un certain nombre d'imprécisions. La typologie des activités commerciales qui différencie des niveaux de rayonnement de « *proximité* », de « *semi-proximité* » ou de « *fort rayonnement* » mériterait d'être précisée. Les limites de « *l'emprise urbaine* » ne sont pas définies avec suffisamment de précision pour chacune des communes du territoire et cela peut ouvrir la porte à des divergences d'interprétation.

En conclusion, l'étude approfondie du dossier présenté par le Syndicat mixte du SCoT, l'analyse des textes réglementaires, des observations du public, des avis formulés par les personnes publiques associées et des informations recueillies lors d'investigations complémentaires, montrent que le projet de Document d'Aménagement Commercial du Territoire de Belfort répond aux principaux enjeux prévus par la Loi. En conséquence, la commission d'enquête publique émet un avis favorable assorti d'une réserve et de trois recommandations.

Concernant la possibilité retenue par le DOO d'accueillir des activités autres que commerciales sur la zone 2 de la ZACom de Bessoncourt, la commission d'enquête observe que cette possibilité n'est pas explicitement indiquée à l'article L122.1.9 qui mentionne uniquement « *l'équipement commercial et artisanal* ». Considérant la réponse du Syndicat mixte du SCoT, qui indique qu'une étude juridique sera menée pour déterminer la possibilité d'accueillir ou non, sur la zone 2 de la ZACom de Bessoncourt, des activités autres qu'artisanales et commerciales **la commission d'enquête émet une**

réserve et subordonne son avis favorable au Document d'Aménagement Commercial à la conformité de cette disposition du SCoT avec les textes réglementaires.

Concernant la limite de 5 ha en dessous de laquelle un projet d'aménagement ne serait pas autorisé sur la zone 2 de la ZACom de Bessoncourt, la commission d'enquête considère que cette disposition constitue une forme d'adaptation à une configuration territoriale particulière voulue par le Syndicat mixte garantissant, on peut le supposer, un aménagement foncier cohérent, sous réserve que cette disposition soit justifiée au rapport de présentation, au projet d'aménagement et de développement durable et au DOO. La commission d'enquête constate que le Syndicat mixte n'apporte aucun élément justifiant la prise en compte dans le DOO de l'objectif visant à imposer une surface minimale de 5 ha à tout aménagement commercial. La commission d'enquête observe en outre que l'État, dans son avis en date du 2 octobre 2013, a relevé cette insuffisance de motivation.

Si la disposition contestée fait peser « *des contraintes spécifiques* » pour tout futur aménagement de la zone comme le soulignent les observations BES02 et BES05, ces contraintes visent, on peut le supposer, à orienter et à réguler les implantations commerciales dans le cadre d'un projet d'aménagement cohérent et structuré, y compris en terme de qualité environnementale. Il apparaît à la commission d'enquête que cet objectif n'est pas contraire aux dispositions de l'article L122.1.9 du code de l'urbanisme, sous la réserve qu'il soit explicité et justifié au rapport de présentation, (article L122.1.2) au projet d'aménagement et de développement durable (article L122.1) et au DOO. Or, tel n'est pas le cas puisque la règle des 5 ha minimum n'apparaît que page 6 du Document d'Aménagement Commercial. **Par conséquent, la commission d'enquête recommande au Syndicat mixte de motiver son choix dans la rédaction définitive du rapport de présentation et du projet d'aménagement et de développement durable.** Toutefois, la commission d'enquête prend acte que dans les éléments de réponse communiqués, le Syndicat mixte prendra en compte l'absence de motivation puisqu'il indique que cette règle « *sera justifiée dans le DOO et sa formulation explicitée* ».

A l'issue des investigations complémentaires qu'elle a menées, la commission d'enquête a constaté que la zone de la gravière d'Andelnans, considérée par le Syndicat mixte comme une possible réserve foncière pour l'extension et le développement de la ZACom Pôle Sud, pourrait de ne pas être mobilisable à cette fin, en raison des projets de son propriétaire. **La commission d'enquête recommande que ce point soit pris en compte dans la version finale du DAC et du SCoT.**

La commission d'enquête a également appris l'existence du projet ATOLL présenté par le maire de Montbéliard en février 2013, qui prévoit la création d'un espace commercial de 40 ha qui pourrait se révéler directement concurrentiel avec l'ensemble des zones commerciales du Territoire de Belfort, voire des départements voisins. **La commission d'enquête recommande donc que la plus grande cohérence possible soit recherchée entre les différents projets commerciaux en cours d'élaboration dans l'Aire urbaine.**

Besançon, 29 janvier 2014

Pierre-Marie BADOT, président

Gérard AMBONVILLE, membre

Eric CHALAS, membre