

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 - 1

**CONCLUSIONS MOTIVEES DE LA COMMISSION D'ENQUETE
RELATIVES AU PROJET DE SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE**

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, 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.

La commission d'enquête considère qu'**en ce qui concerne sa forme**, 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 plus immédiatement compréhensible. **La commission d'enquête 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 a formulé, dans les sections de son 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.

L'état initial de l'environnement est décrit de manière précise et pertinente. L'analyse aborde l'ensemble des rubriques constitutives de l'évaluation environnementale. Cependant, sur ce point la commission d'enquête juge que le projet n'indique pas suffisamment comment les impacts environnementaux potentiels sont évalués. De la même manière, les mesures prévues pour réduire ces impacts ne sont pas clairement détaillées quant à leur contenu exact. La commission d'enquête publique estime donc qu'en l'état actuel il n'est pas possible d'appréhender avec précision si leur mise en oeuvre sera à même de produire les effets annoncés notamment en ce qui concerne la transformation des diverses incidences considérées comme initialement significatives en incidences faibles voire positives après prise en compte des mesures de réduction. **La commission d'enquête considère donc que l'évaluation environnementale n'a pas été pleinement conduite à son terme et qu'elle devra faire l'objet de compléments.**

La commission d'enquête remarque en outre que le PADD affiche de manière forte un ensemble de priorités en accord avec les spécificités du Territoire de Belfort et en cohérence avec les principes énoncés par la loi Grenelle 2. Cependant, la commission d'enquête constate que les principes et priorités énoncés dans le PADD ne trouvent pas toujours un écho suffisant dans le DOO en matière de prescriptions concrètes. Un certain décalage existe entre les principes dégagés dans le PADD et les voies et moyens de leur mise en oeuvre qui ne sont pas suffisamment précisés dans le DOO. En matière de consommation d'espaces par exemple, le PADD, dans le respect des textes législatifs actuels, acte qu'elle doit être maîtrisée et que la densité du bâti et la recherche de nouvelles formes urbaines (p. 25) sont des priorités. Cependant, le DOO ne fixe pas de normes de densité. La commission considère que cet état de fait laisse aux communes une latitude trop grande pour interpréter ces recommandations lors de la préparation et de la mise en conformité de leurs documents d'urbanisme et que de ce fait la cohérence générale recherchée par le projet de SCoT pourrait ne pas être totale. Toujours sur ce point de la maîtrise de la consommation d'espace, le PADD fait état d'une consommation limitée à 180 ha pour l'ensemble du territoire (cf. aussi p. 21 du DOO) alors que le tableau p. 23 du DOO fait apparaître un chiffre total de consommation bien supérieur et voisin du double. La commission d'enquête met en garde le Syndicat mixte quant à la possibilité pour les communes d'interpréter les chiffres du tableau p. 23 du DOO comme des « droits à urbaniser ». En outre, la commission d'enquête estime que le fait de ne pas prendre en compte dans les extensions urbaines les parcelles de taille inférieures à 50 ares enserrées dans les emprises urbaines actuelles revient à augmenter encore la surface des espaces ouverts à l'urbanisation. La

commission ne trouve pas de motivation claire et explicite à ce choix. Il vient ajouter à l'ambiguïté rencontrée sur les objectifs de limitations commentés plus haut.

La commission d'enquête publique s'interroge également sur la pertinence des évaluations des besoins en création de logements. Elles lui apparaissent surévaluées, car les besoins exprimés ne sont pas corroborés par les prévisions démographiques disponibles. La commission d'enquête considère que les motivations avancées (décohabitation notamment) ne justifient que très partiellement le niveau de 650 logements annuels qui est fixé dans le DOO.

La commission d'enquête estime également que le DOO pourrait être amélioré facilement en levant un certain nombre d'imprécisions. A titre d'exemple, la typologie des activités commerciales qui différencie des niveaux de rayonnement de « *proximité* », de « *semi-proximité* » ou de « *fort rayonnement* » mériterait d'être précisée. De la même manière, 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.

La commission d'enquête considère donc que dans sa rédaction actuelle, le DOO n'est pas totalement prescriptif notamment sur les points liés à la consommation d'espaces et à l'habitat. Elle juge que la pertinence du projet de SCoT pourrait être améliorée en évitant de laisser aux documents d'urbanisme de rang inférieur le soin d'interpréter et de moduler la mise en oeuvre des priorités définies dans le PADD. Le DOO étant le seul document opposable, la commission d'enquête publique considère qu'il gagnerait à être complété par des objectifs quantitatifs clairs ou des règles et des prescriptions dénuées d'ambiguïté.

La commission d'enquête publique estime que le projet de SCoT est pertinent quant à la définition de ses enjeux et priorités, mais que certains de ses objectifs et orientations ne sont pas décrits avec suffisamment de précision pour garantir que le SCoT, une fois arrêté, puisse produire ses pleins effets.

La commission d'enquête constate aussi que plusieurs observations questionnent la légalité de certaines des dispositions prévues dans le projet de SCoT. **La commission n'entend pas se prononcer sur le caractère légal ou non du SCoT qui relève uniquement de l'appréciation souveraine des juridictions administratives**

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 Schéma de Cohérence Territoriale du Territoire de Belfort répond imparfaitement aux enjeux prévus par les dispositions législatives et réglementaires. En conséquence, la commission d'enquête donne un avis favorable assorti de deux réserves. La commission demande également au Syndicat mixte de prendre en considération les différentes recommandations formulées dans le corps du rapport d'enquête et dont les principales sont rappelées ci-après.

En fonction des diverses considérations évoquées précédemment et par référence aux articles L110 et L122.1.5 du code de l'urbanisme, **la commission d'enquête émet une réserve sur le projet urbain en matière de nombre de logements à créer et corrélativement sur les surfaces ouvertes à l'artificialisation.**

La commission d'enquête émet une seconde réserve et subordonne son avis favorable au fait que le caractère prescriptif du DOO soit renforcé par l'énoncé d'un corpus de règles précises. La commission d'enquête estime notamment nécessaire que (1) le DOO contienne une définition

précise de l'emprise urbaine, (2) qu'il fasse état d'objectifs chiffrés non ambigus en ce qui concerne la répartition des surfaces ouvertes à l'artificialisation, objectifs qui devront être cohérents avec le nombre de logements à créer, et (3) que la limite de 50 a fixée pour prendre en compte les parcelles enserrées dans l'emprise urbaine parmi les surfaces nouvelles ouvertes à l'artificialisation soit abaissée à un niveau plus usuel.

La commission considère aussi que l'absence d'objectifs de densité introduit une faiblesse dans l'enjeu de la limitation de l'étalement urbain. Elle est de nature à favoriser une mobilisation excessive de foncier et d'amplifier le besoin d'ouverture de zones constructibles supplémentaires. **La commission d'enquête recommande donc que de tels objectifs de densité figurent de manière explicite dans le DOO.**

La commission d'enquête recommande que la recherche de cohérence avec l'agglomération limitrophe appartenant au même bassin de vie constitue un axe prioritaire. La commission d'enquête constate en effet que le projet de SCoT mis à l'enquête contient peu de références au bassin de l'Aire urbaine Belfort/Montbéliard/Héricourt/Delle et à l'agglomération de Montbéliard en particulier. La commission d'enquête considère qu'à l'échelle du Nord Franche-Comté, l'aire urbaine constitue sous bien des aspects une réalité fonctionnelle dans le quotidien des habitants en matière de transports, de santé, d'activités économique et commerciales ou d'enseignement supérieur... et qu'il importe d'en tenir le plus grand compte. La commission prend acte avec satisfaction de l'intérêt exprimé par le Syndicat mixte de participer à la démarche d'élaboration d'un InterSCoT de l'Aire urbaine.

La commission constate également qu'il n'y a pas dans le document de dispositions explicites pour la préservation des terres agricoles à fort potentiel agronomique situées à l'immédiate proximité des centres et pôles urbains. **La commission recommande donc de veiller à limiter voire à proscrire la consommation de « bons » sols agricoles,** qui à l'échelle humaine constituent des ressources non renouvelables, elle demande que soient pleinement pris en compte dans le DOO les principes énoncés dans le PADD sur ce point.

La commission recommande que le SCoT intègre les données nouvellement disponibles en matière d'alimentation en eau potable et de sécurisation de cette alimentation en eau dans le Nord Franche-Comté.

La commission d'enquête constate en outre que la réponse du Syndicat mixte relative au déclassement des incidences environnementales significatives du projet en incidences moyennes à faibles voire positives n'apporte aucune information supplémentaire permettant de motiver ces déclassements. La commission constate également que ce point est l'un de ceux relevés par l'Autorité environnementale dans son avis. **La commission d'enquête demande donc au Syndicat mixte de préciser et documenter dans la rédaction définitive du SCoT comment ces incidences sont évaluées.**

Besançon, 29 janvier 2014

Pierre-Marie BADOT, président

Gérard AMBONVILLE, membre

Eric CHALAS, membre