

Département du Doubs
TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BESANCON

COMMUNE de GILLEY (25650)

**Projet de modification de droit commun N°2 du Plan Local
d'Urbanisme de la commune.**

ENQUÊTE PUBLIQUE

du lundi 17 juin 2024 à 10h au mercredi 17 juillet 2024 à 12h

CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE-ENQUÊTEUR

SOMMAIRE

CONCLUSIONS MOTIVÉES

- 1 – Rappel de l'objet de l'enquête et de son contexte
- 2 – Régularité de la procédure
- 3 – Adéquation avec les documents de portée supérieure
- 4 – Adéquation du projet avec les principes du droit des sols
- 5 - Incidences du projet sur l'environnement et l'économie
- 6 – Requêtes individuelles
- 7 – Conclusion générale

AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

*Dossier E24000033/25 Commune de GILLEY
Jean-Paul MASSON commissaire enquêteur désigné*

1 – Rappel de l'objet de l'enquête et de son contexte

L'enquête publique concerne le **projet de modification de droit commun n°2 du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Gilley.**

La procédure de modification a été initiée par une délibération du Conseil Municipal en date du 2 novembre 2023 qui précise les objectifs poursuivis, justifie l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU sur 4,79 ha au lieu-dit « Creux Renard » et fixe les principes de concertation préalable auprès des habitants.

Lors de la notification du projet aux Personnes Publiques Associées (PPA), la DDT du Doubs a émis un avis défavorable au projet en demandant à la commune de réduire la surface ouverte à l'urbanisation sur cette zone et de procéder ultérieurement par phasages pour satisfaire aux besoins de la commune jusqu'en 2040.

Considérant cet avis et les enjeux de modération de la consommation des espaces naturels et agricoles imposés par la législation, la municipalité a modifié le projet initial, notifié ces nouvelles dispositions aux PPA courant mars 2024 et prolongée la consultation préalable du public jusqu'au 26 avril 2024.

La modification soumise à enquête publique concerne donc l'ouverture à l'urbanisation d'une emprise limitée à 1,72 ha au « Creux Renard » qui devrait permettre la création d'une trentaine de logements à l'horizon 2030.

2 – Régularité de la procédure

2.1 – Consultation préalable

Le conseil municipal a soumis son projet initial à une consultation préalable du public telle qu'elle est prévue par le Code de l'Urbanisme. N'y étant pas contraint, il a néanmoins engagé une évaluation environnementale de l'opération, en s'appuyant sur la procédure dite au cas par cas. La MRAe a ainsi été consultée et émis un avis sur le projet initial portant sur 4,79 ha.

La concertation préalable des habitants a été organisée entre le 1^{er} mars et le 10 avril 2024 sur cette même surface de projet, de même que la consultation des 24 organismes ou Personnes Publiques Associées (PPA) dont la liste est jointe au dossier d'enquête. Les réponses obtenues et les observations émises ont fait l'objet d'un bilan détaillé et d'une présentation au conseil municipal.

A la suite de la réduction de l'emprise du projet à 1,72 ha, la concertation préalable du public a été prolongée jusqu'au 26 avril 2024 et un nouvel avis des PPA a été sollicité.

Nous avons ainsi constaté que la phase de consultation préalable au projet de modification du PLU a bien été engagée conformément aux dispositions réglementaires. Le registre de concertation ouvert à cet effet comprend une quinzaine de participations émanant majoritairement d'opposants au projet. Ce dernier concernait alors la totalité de la zone 2AU.

La concertation du public et celle des PPA qui a été prolongée après décision de réduire la superficie du projet à 1,72 ha a conduit les services de l'État et plusieurs PPA (INAO, Chambre d'Agriculture, etc...) à modifier leur position et à donner un avis favorable au projet proposé à l'enquête.

2.2 – Composition du dossier

Les différents documents constitutifs du dossier d'enquête sont conformes aux exigences de la réglementation en la matière. Ils comprennent de surcroît une évaluation environnementale et un avis de l'autorité environnementale portant sur le projet initial de 4,79 ha.

La notice de présentation, élaborée également sur les bases de la superficie totale de la zone 2AU, a été modifiée et complétée pour tenir compte de la réduction de surface finalement retenue. Sa lecture et sa compréhension n'en sont néanmoins pas affectées.

Nous concluons ainsi que le contenu du dossier soumis à l'enquête publique est conforme aux dispositions exigées par la réglementation et que les documents constitutifs permettent à l'égard des citoyens, une compréhension aisée de la démarche engagée et des orientations d'aménagement envisagées.

2.3 – Déroulement de l'enquête

La préparation de l'enquête publique et de l'arrêté d'organisation a été grandement facilitée par la collaboration du maire et du secrétariat de mairie dont se félicite le commissaire enquêteur. Le public qui s'est déplacé a par ailleurs été accueilli dans de bonnes conditions et a pu s'exprimer en toute indépendance. Son information sur la procédure (affichage de l'avis d'enquête, annonces dans la presse et sur le site internet de la mairie, registre dématérialisé, etc...), l'accessibilité des documents et les différentes formes de présentation (papier ou par voie électronique) ainsi que la durée des permanences répondent aux obligations légales.

L'enquête proprement-dite s'est déroulée conformément aux dispositions de l'arrêté municipal, sans incident et sans problèmes particuliers ayant affecté son déroulement.

A la fois dans sa préparation et dans son déroulement l'enquête publique engagée pour le projet de modification n°2 du PLU a été conduite en toute sérénité et conformément aux exigences de la réglementation.

3 – Adéquation du projet avec les documents de portée supérieure (SCoT)

Dans le contexte d'évolution démographique dynamique que connaissent les communes de ce secteur géographique du Haut-Doubs, GILLEY n'échappe pas à cette tendance déjà relevée lors de l'élaboration de son PLU. La croissance progressive et régulière prévue dans les orientations du PADD et constatée depuis, justifie nous semble-t-il le choix de la municipalité d'ouvrir à l'urbanisation de nouveaux secteurs déjà localisés et cartographiés dans ce document de programmation.

Cette volonté municipale est aussi en adéquation avec les orientations du SCoT du PAYS du HAUT-DOUBS, document de portée supra-communale qui englobe le périmètre de Gilley, même si la procédure de modification du PLU a débuté antérieurement à l'adoption définitive de ce document. La municipalité a bénéficié à ce titre d'une dérogation à la règle d'urbanisation limitée.

Dans le SCoT, la commune est identifiée dans la liste des « *bourgs-centres-structurants* » au sein de la Communauté de Communes de Montbenoit. Elle bénéficie de l'existence d'une halte ferroviaire et d'une gare sur une ligne SNCF certes secondaire mais transfrontalière, ce qui constitue un atout en matière de mobilité multi-modale. Elle accueille par ailleurs une structure périscolaire et des crèches alors que le SCoT prévoit la création d'un centre scolaire. Ce document identifie et conforte également l'existence sur le territoire communal de deux zones d'activité supra-communautaires qui concourent à son attractivité économique.

Au final, en matière d'urbanisme, le SCoT attribue à la commune une production de 350 logements à l'horizon 2040 en conditionnant néanmoins comme à l'habitude cet objectif à la mobilisation du bâti existant et celle des logements vacants, à l'utilisation des « dents creuses » et à la mobilisation éventuelle des résidences disponibles. La surface d'urbanisation prévue par cette modification n°2 qui offre une possibilité d'implanter 34 logements à l'horizon 2030 compte-tenu de la densité imposée par le SCoT (20/ha), n'est pas incompatible avec les objectifs généraux rappelés ci-dessus. Elle constitue une première phase de réalisation qui viendra compléter les possibilités d'urbanisation de l'existant estimées à 126 logements.

Enfin, les principes d'aménagement retenues pour la future zone 1AU, prévoyant notamment une mixité des types d'habitats (plus de 50 % des logements voués aux collectifs et aux habitats « *intermédiaires* »), sont en accord avec les dispositions du SCoT. De plus, les orientations visant à une bonne intégration paysagère des constructions, imposant les implantations en parallèle aux voies de desserte et intégrant les modalités de gestion des eaux pluviales (la MRAe évoque le « *bio-climatisme des logements* ») rejoignent aussi les orientations du document territorial.

Ces différentes problématiques de programmation sont toutes développées et discutées dans le document de présentation qui prend en compte également les objectifs nationaux relatifs à la consommation modérée des espaces naturels et agricoles. Nous concluons que le projet s'inscrit dans les orientations du SCOT désormais adopté. La modification du PLU sur une surface limitée à 1,72 ha, objet de l'enquête, constitue à nos yeux la première phase d'une programmation plus complète qui sera nécessaire pour définir de nouveaux objectifs de développement à l'horizon 2040. Cette démarche ultérieure permettra également de mettre en compatibilité le PLU avec l'ensemble des orientations du SCoT désormais validé et conduira sans doute à une révision du PLU. Ce cheminement est d'ailleurs évoqué et conseillé aux élus, notamment dans les avis de la MRAe et de la DDT du Doubs.

4 – Adéquation du projet avec le droit des sols

Pour rappel, les objectifs de gestion du territoire proposés aux collectivités publiques sont détaillés dans les premiers articles du Code de l'Urbanisme qui stipulent que, dans le respect des objectifs de développement durable, l'action en matière d'urbanisme vise à satisfaire 8 objectifs principaux. Parmi ceux-ci, nous retiendrons :

- l'article L101-2 c) qui « *impose une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et des paysages naturels* »,
- l'article L101-2 6 bis qui vise « *la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* ».

- l'article L101-2-1 qui indique que « *l'atteinte des objectifs du L101-2 résulte notamment d'un équilibre entre 1° la maîtrise de l'étalement, 2° le renouvellement urbain et 3° l'optimisation des espaces urbanisés... 6° la protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers* ».

Ces dispositions réglementaires rappelées partiellement permettent de situer le projet proposé dans le contexte d'une utilisation équilibrée des espaces disponibles sur la commune.

Le secteur du « Creux Renard » actuellement occupé par des prairies de fauche exploitées, sans présence de zones humides, ne présente pas de « *sensibilité environnementale particulière* » (analyse MRAe). Les espaces naturels et forestiers, bien développés sur le territoire communal ne sont pas affectés par le projet. Les mesures d'intégration paysagère des futures constructions sont envisagées dans les orientations d'aménagement.

Ce secteur est exclu des zones à risque naturel « *notable* ». La DDT note par ailleurs que la zone, située à mi-distance du centre-bourg et de la gare, « *paraît propice à une densification de l'urbanisation* ». En revanche, elle qualifie de « *notable* » l'impact sur les terres agricoles, « *en raison de la bonne qualité des sols et de la proximité du siège d'un exploitant agricole* ».

Ces atouts favorables et la réduction importante de la surface du projet acceptée par la municipalité après concertation avec la DDT et les représentants du Syndicat du SCoT ont conduit le Préfet du Doubs à autoriser par dérogation au Code de l'Urbanisme, l'urbanisation d'une nouvelle zone 1AU sur 1,72 ha après avis favorable de la CDPENAF.

Cette surface s'inscrit en l'état dans l'enveloppe foncière totale à laquelle la commune peut prétendre à plus long terme, tout en respectant les objectifs de réduction de consommation foncière et les obligations du SCoT sur ce point. A terme, cette démarche d'économie place d'ailleurs la commune dans la trajectoire fixée par la loi Climat et Résilience de 2021 dont l'un des objectifs est d'aboutir, à longue échéance, à une diminution de 50 % de l'artificialisation des sols.

Nous relevons enfin l'avis de l'INAO qui indique prendre en compte cette volonté communal et ne s'oppose pas au projet dont l'impact est « *raisonné en terme de consommation d'espace* ». Par ailleurs, l'ouverture partielle à l'urbanisation du « Creux Renard », la densification des logements et le classement en zone A de la surface restante de 3ha conduisent la Chambre Interdépartementale d'Agriculture a donné un avis favorable au projet. Celle-ci souligne également le respect du principe de réciprocité puisque les bâtiments d'élevage les plus proches se situent à 150m des limites de la zone.

En conclusion, compte-tenu des différents constats rappelés ci-dessus, les dispositions actuels du Code de l'Urbanisme concernant le droit des sols et la gestion économe des espaces nous semblent respectées par le projet. Celui-ci permet de maintenir sur le territoire communal l'équilibre recherché entre renouvellement urbain, une consommation modérée des espaces naturels et agricoles et une maîtrise de l'étalement des constructions.

5 – Incidences du projet

5.1 Sur l'environnement

Le secteur d'urbanisation concerné, inscrit dans la continuité d'un bâti existant relativement récent, n'affecte aucun périmètre environnemental répertorié remarquable. Il n'impacte aucun massif forestier et ses incidences sur la biodiversité locale seront très limitées.

Selon les indications du dossier, la zone en question est desservie par le réseau en eau potable communal dont l'alimentation est assurée par le Syndicat Intercommunal des Eaux de Dommartin. Les eaux proviennent de la nappe de l'ARLIER, proche de Pontarlier, qui alimente au total 16 communes et constitue une ressource de capacité suffisante (qualifiée « *d'excédentaire* ») pour satisfaire l'augmentation des besoins des différentes collectivités raccordées.

En ce qui concerne les eaux usées domestiques, la zone d'urbanisation future bénéficie de la présence du réseau collectif d'assainissement en place à proximité. Par ailleurs, la capacité de la station d'épuration communale, mise en service en 2010, est à priori suffisante pour traiter les effluents des nouveaux habitants envisagés (capacité de temps sec de 1950 équivalents-habitants). Il s'avère en effet que les effluents de la fromagerie qui représentent 400 EqH, autrefois raccordés et traités dans l'ouvrage communal, bénéficient désormais d'un traitement d'épuration spécifique.

Enfin, dès sa conception, le projet définit les obligations à respecter et les dispositions à mettre en place pour assurer la gestion des eaux pluviales dues à l'imperméabilisation des sols (maintien de 30 % de terres non imperméabilisées, installation de capacités de stockage individuelles de 5m³ au moins, infiltration si possible des excédents à la parcelle, collecte des eaux de voiries et transfert dans des noues paysagères proches de la voirie).

Ainsi, nous considérons que la localisation du secteur éloignée des milieux remarquables de la commune n'aura pas d'incidences notables sur les habitats naturels sensibles et sur la biodiversité. Les différentes mesures présentées ci-dessus sont par ailleurs à même de limiter fortement les incidences du projet sur la ressource en eau et sur la qualité des eaux souterraines. Enfin, les aménagements envisagés permettront d'assurer une gestion satisfaisante des eaux pluviales et des ruissellements engendrés par l'imperméabilisation. En ce sens, le projet s'avère compatible avec les orientations du SDAGE et respecte par ailleurs certains principes de la Loi Montagne : extension en continuité de l'urbanisation existante et préservation des milieux naturels spécifiques de montagne.

5.2 Sur l'activité économique et humaine

Le projet présenté n'a pas vocation à influencer directement les activités économiques communales même si l'installation des nouveaux habitants aura bien, à terme, un impact positif sur l'activité commerciale et sur l'économie locale.

L'augmentation du nombre de logements neufs disponibles et la diversification des types de constructions prévues, destinées à répondre à la demande locale et celle plus large du secteur frontalier, sont à mettre au crédit de ce projet. Cela permet ainsi de conforter le statut actuel de la commune au sein de la CC de MONTBENOÎT et celui de bourg-centre retenu par le SCOT.

Le bilan du projet sur le foncier et sur l'activité agricole se traduit par une augmentation de 3ha des zones A du PLU qui représenteront au total environ 1057,5 ha soit près de 61 % de l'ensemble du territoire communal. Nous avons déjà signalé que la réciprocité à l'égard de l'exploitant agricole le plus proche est bien respectée.

Prenant en compte ces éléments et constatant l'impact environnemental et agricole limité du projet, nous considérons que le bilan économique et humain de cette opération s'avère globalement positif.

6 – Requêtes individuelles

Elles sont relativement peu nombreuses (9) et résumées dans le rapport puis reproduites dans leur intégralité en son annexe 1. Certaines sont sans revendication précise ou sans rapport direct avec l'objet de l'enquête.

Le maître d'ouvrage, dans son mémoire en réponse, reprend les principaux thèmes des observations du public et note « *une opposition mineure des habitants...qui s'exprime principalement par la voie des propriétaires concernés* ».

* Points ne concernant pas directement l'objet de la procédure (obs. 6 et 9) :

- problèmes de proximité des « *Salaisons Droz-Vincent* » et de sa localisation dans le zonage du PLU, conditions de sécurité au regard de l'existence d'un bâtiment d'élevage à proximité,
- assainissement collectif de la rue du Tonnet.
- viabilisation au lieu-dit « Les Fraisses ».

Avis du MO : « *il n'y a pas lieu de donner suite à ces éléments qui pourront utilement être questionnés lors de la révision éventuelle du PLU* ».

Commentaire du commissaire enquêteur : *ces remarques ne concernent effectivement pas l'objet de la modification engagée.*

* Opposition au projet (obs.1, 5) :

Avis du MO : « *l'opposition manifeste du projet relevée n'est pas significative vis à vis de la population de la commune et des enjeux retenus* »

Commentaire du commissaire enquêteur : *constat a été fait dans mon rapport d'une opposition au projet plus fournie lors de la concertation préalable. Dans leur grande majorité, les intervenants d'alors souhaitaient voir préserver les terres agricoles de bonne qualité présentes dans ce secteur. La plupart de ceux-ci se sont abstenus durant l'enquête.*

Sur le nouveau projet, l'avis de Mme MARGUET Léone n'a pas changé et cette position est respectable. Néanmoins, les analyses objectives de la situation proposées dans le dossier sont contraires à certains des arguments retenus (infrastructures insuffisantes, incidences négatives sur le tourisme, impacts sur le changement climatique...).

Le choix de la municipalité de faire évoluer l'agglomération au travers du projet proposé s'inscrit dans une gestion équilibrée de son territoire, répond aux besoins en logements et se trouve en accord avec les objectifs supra-communaux du SCoT.

* Utilisation de la zone 2AU actuelle dans son intégralité et passage en 1AU (obs. 2, 3 et 7) :

- Avis du MO : le choix de réduire la surface à urbaniser future répond à plusieurs objectifs réglementaires : « *densité de l'habitat plus importante* » ce qui est en accord avec les dispositions du SCoT, « *obligation de densification des surfaces disponibles avant toute extension* », respect des « *objectifs de réduction de la consommation d'espaces introduits par la loi Climat et Résilience* ». « *Ce choix a été validé et encadré par les services de la DDT* ».

Commentaire du commissaire enquêteur : *le choix du passage en 1AU de l'ensemble de la zone du « Creux Renard » est celui proposé et retenu par le Conseil Municipal dans sa délibération de novembre 2023. Lors de la consultation des services, cette proposition a reçu un avis défavorable de l'État ce qui, après consultation, a conduit la municipalité à réduire son projet. Les positions des services de l'État peuvent par ailleurs être amenés à évoluer dans le temps pour répondre aux orientations réglementations.*

* Maintenir le classement en 2 AU de la surface restante (obs. 2, 3, 4 et 7):

- Avis du MO : *la zone 2AU actuelle perdra sa qualification de zone de développement future en octobre 2024. Maintenir le surplus en 2AU après soustraction des 1,72ha de la nouvelle zone 1AU représente « un moyen de tromper les propriétaires puisqu'au regard de la loi l'emprise sera automatiquement reclassée en zone agricole » à cette date.*

Commentaire du commissaire enquêteur : *accord avec ce constat et cette analyse.*

* Autres zones du territoire plus favorables que celle-ci à l'urbanisation (obs. 1, 5 et 6):

- Avis du MO : *la remise en cause du zonage actuel du PLU n'est pas possible dans le cadre de la modification n°2 engagée et devra « éventuellement faire l'objet d'une réflexion dans le cadre d'une révision générale ultérieure du PLU ».*

Commentaire du commissaire enquêteur : *accord avec cette position.*

* Abandon de la procédure engagée (obs.6):

- Avis du MO : « *l'abandon de la procédure aurait pour conséquence directe de traduire la zone 2AU en zone agricole* ». « *La construction de quelques pavillons privés dans cette zone* » pour satisfaire les propriétaires va à l'encontre du respect de « *l'intérêt général* » qui s'impose.

Commentaire du commissaire enquêteur : *la proposition d'abandonner la procédure et les autres solutions de remplacement proposées dans cet avis sont peu réalistes.*

* Préjudice aux propriétaires (obs. 2, 3) :

- Avis du MO : « les élus sont conscients du préjudice fait aux propriétaires » mais « il est erroné de considérer que celui-ci est lié à la modification engagée » car « le reclassement en zone agricole d'une partie de la zone 2AU est un préjudice de fait et non pas une volonté de la commune.

Commentaire du commissaire enquêteur : les obligations réglementaires concernant le devenir des zones 2AU ont été largement exposées dans le dossier et dans mon rapport. C'est aussi un des arguments évoqués par le conseil municipal dans sa délibération du 2 novembre 2023 pour lancer la procédure. Le classement d'un terrain en zone d'urbanisation future prévu dans le zonage du PLU ne peut se traduire par l'existence d'un droit accordé aux propriétaires. La modification de ce zonage, à fortiori lorsqu'il est imposée par la législation, ne peut nous semble-t-il être à l'origine d'un préjudice dont ils pourraient se prévaloir.

* Modification du tracé de la nouvelle zone 1AU (obs. 4 et 6) :

- Avis du MO : « le choix de ne maintenir qu'une partie de la zone s'appuie sur plusieurs considérants qui ont été validés, encadrés par la Direction Départementale des Territoires »

Commentaire du commissaire enquêteur : le tracé de la future zone 1AU proposée est celui retenu dans la notice de présentation du dossier d'enquête. Ce tracé ne peut être modifié durant l'enquête sans que cela réponde à une raison majeure liée par exemple au respect d'une réglementation. En tout état de cause ce n'est pas une prérogative dont peut se prévaloir le commissaire enquêteur, hors l'existence des raisons évoquées. Le contour retenu est d'ailleurs joint à l'arrêté préfectoral qui accorde à la commune autorisation de modification par dérogation au Code de l'Urbanisme.

7 – Conclusion générale

Les différents points présentés dans les conclusions ci-dessus résultent d'un examen attentif des pièces du dossier, des informations fournies par le maître d'ouvrage, des avis émis par les services de l'État et les PPA et enfin des contributions du public exprimées durant l'enquête et lors de la concertation préalable.

Ils nous permettent de relever au final les incidences positives dominantes de la modification n°2 du PLU engagée par la municipalité. Cette opération, dont les impacts environnementaux sont extrêmement limités et les conséquences sur les terres agricoles mesurées, permettra à la commune de maintenir dans la continuité et jusqu'à l'horizon 2030 une capacité d'accueil suffisante. Cela lui permettra également, de par la densité désormais imposée de l'habitat en conformité avec les schémas programmatiques de rang supérieur, de proposer une offre plus diversifiée dans la continuité de quartiers existants, dans un secteur propice du bourg et en évitant l'étalement urbain.

AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Considérant :

- le respect des procédures pour l'élaboration du dossier,
- l'information préalable destinée aux habitants en phase préparatoire,
- les modalités d'organisation de l'enquête publique,
- le bon déroulement de cette enquête,

Considérant également :

- l'analyse objective des possibilités foncières existantes,
- les objectifs modérés de développement de l'urbanisation du projet,
- la faible consommation des terres agricoles au regard des surfaces existantes,
- les mesures prévues pour limiter les impacts sur l'environnement,

Considérant enfin :

- les avis des PPA et leurs observations,
- les contributions du public,
- les conclusions exposées ci-dessus,

j'émet un

AVIS FAVORABLE SANS RÉSERVES

au projet de modification de droit commun n°2 du Plan Local d'Urbanisme de la commune de GILLEY,

A Besançon, le 13 août 2024

Jean-Paul MASSON

Commissaire enquêteur désigné

