

REPUBLIQUE FRANCAISE

PREFECTURE DU DOUBS

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BESANÇON

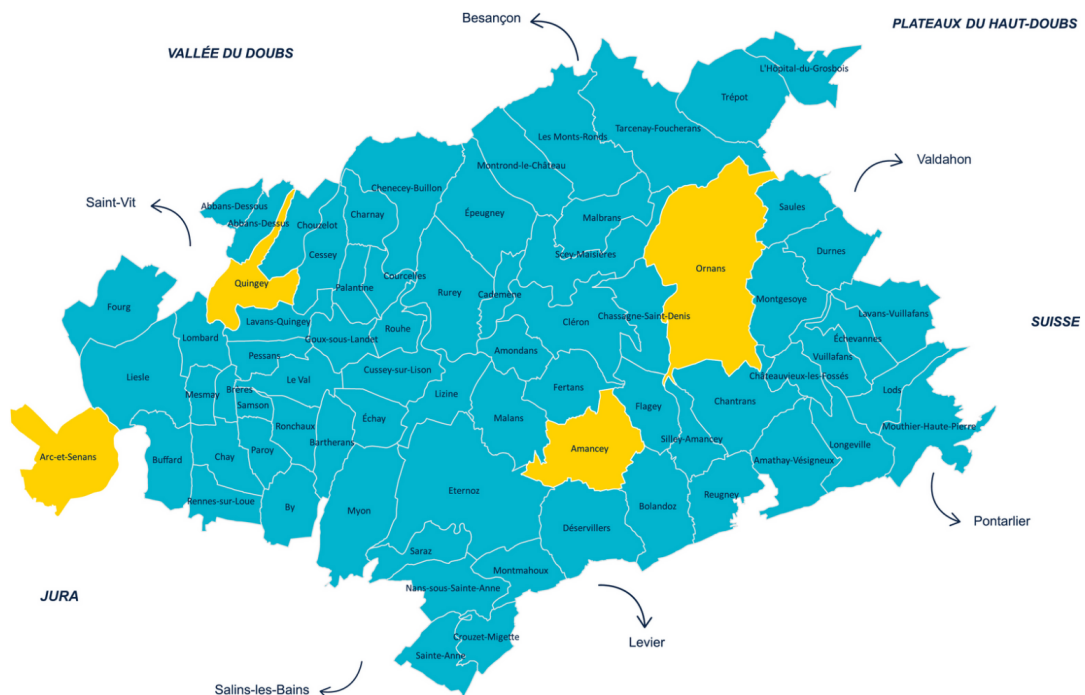
ENQUETE PUBLIQUE

**PORTANT SUR LE SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIAL (SCoT) DE LA
COMMUNAUTE DE COMMUNES LOUE LISON (71 COMMUNES)**

27 mars 2025 – 28 avril 2025

CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE PUBLIQUE

27 mai 2025



Pierre-Marie Badot, Christelle Baud, Jean-Paul Masson

Commission d'enquête désignée par décision E25000004/25 du 31 janvier 2025 de Madame la Présidente du Tribunal Administratif de Besançon

CONCLUSIONS MOTIVEES

1. RAPPEL DE L'OBJET DE L'ENQUETE ET CADRE GENERAL DU PROJET

L'enquête porte sur le projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la communauté de communes Loue Lison, projet qui a été engagé en 2019. Il s'agit d'un projet de SCOT "non-modernisé" demeurant soumis aux dispositions du Code de l'urbanisme antérieures à l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale. Le SCoT répond à la volonté de définir une vision stratégique pour le territoire Loue Lison à l'horizon des 20 prochaines années, en intégrant les enjeux liés à l'habitat, à l'environnement, à l'économie, aux déplacements et aux équipements commerciaux. Le SCoT doit être cohérent avec les autres démarches de planification et il doit être compatible avec les documents d'ordre supérieur et il s'imposera aux documents d'urbanisme d'ordre inférieur (PLUi, PLU ...).

Le territoire concerné est celui de la communauté de communes Loue Lison (CCLL) : il s'agit d'un territoire de 667 km², essentiellement rural, composé de 71 communes depuis le 1^{er} janvier 2025.

Le projet de SCoT a été arrêté le 5 novembre 2024 par délibération du conseil communautaire. L'objet de l'enquête publique était de permettre à toute personne d'émettre des observations, propositions ou contre-propositions sur les dispositions de ce projet de document de planification.

2. CONCLUSIONS QUANT A LA REGULARITE DE LA PROCEDURE

2.1. Conclusions relatives aux consultations obligatoires préalablement à l'enquête publique

L'article L143-20 du code de l'urbanisme relatif à l'élaboration du schéma de cohérence territoriale dispose que "... l'organe délibérant de l'établissement public arrête le projet de schéma et le soumet pour avis :

- 1° Aux personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-8 ;
- 2° Aux communes et groupements de communes membres de l'établissement public ;
- 3° A leur demande, aux établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés et aux communes limitrophes ;
- 4° A la commission prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, lorsqu'il a pour conséquence une réduction des surfaces des espaces agricoles, naturels ou forestiers ;
- 5° Au comité de massif lorsqu'il est totalement ou partiellement situé en zone de montagne ainsi que, lorsqu'il prévoit la création d'une ou plusieurs unités touristiques nouvelles structurantes, à la commission spécialisée compétente du comité ...".

Le code de l'environnement, article R. 123-8 fixe quant à lui la composition du dossier d'enquête publique. Il précise que "Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme." ...

"4° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, les avis émis sur le projet plan, ou programme.

5° Le bilan de la procédure de débat public organisée dans les conditions définies aux articles L. 121-8 à L. 121-15, de la concertation préalable définie à l'article L. 121-16 ou de toute autre procédure prévue par les textes en vigueur permettant au public de participer effectivement au processus de décision ...".

La commission d'enquête a constaté l'existence d'une concertation préalable, dont le bilan était joint au dossier.

La commission a également observé que le porteur de projet avait joint au dossier les avis des personnes publiques associées et les avis des communes.

L'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de Bourgogne-France-Comté figurait également au dossier, mais celui-ci ne comportait pas de mémoire en réponse du porteur de projet. A ce sujet, la communauté de communes a indiqué à la commission que l'ordonnance du 3 août 2016, ratifiée par la loi n°2018-148 du 2 mars 2018, a apporté des ajouts vis à vis du régime d'évaluation environnementale des projets et impose notamment une réponse écrite du maître d'ouvrage à l'avis formulé par l'autorité environnementale (art. L. 122-1, V, al. 3 du Code l'environnement). Toutefois, la communauté de communes a rappelé que cette exigence ne concerne pas les documents d'urbanisme, plans et programmes. En conséquence, elle n'a pas joint au dossier d'enquête un mémoire en réponse à l'avis de la MRAe. Cependant, à la demande de la commission d'enquête, elle lui a transmis, le 26 mars 2025, un document de 10 pages intitulé "Réponse à l'avis de la MRAe de Bourgogne Franche-Comté du 21 février 2025".

Au vu des éléments précités, la commission considère que les dispositions légales et réglementaires précitées, relatives aux consultations obligatoires préalablement à l'enquête publique et à la composition du dossier en la matière, ont été respectées par le porteur de projet.

2.2. Conclusions relatives au dossier d'enquête publique

La commission d'enquête relève que le dossier d'enquête publique comportait les pièces prévues par les textes et notamment les délibérations de l'instance porteuse du projet, le rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientations et d'objectifs. La commission souligne que la communauté de communes a mis en place sur son site web une rubrique relative au projet de SCoT particulièrement documentée permettant une information claire et précise du public.

En conclusion, la commission considère que le dossier est conforme à la réglementation en vigueur.

2.3. Conclusions relatives au déroulement de l'enquête publique

La commission d'enquête constate que la publicité légale, l'affichage en mairie, la durée de l'enquête (32 jours), le nombre de permanences tenues (10), le nombre de lieux d'enquête (8), les moyens mis à disposition et la fréquentation du site web (1182 visites, 592 téléchargements) ont permis une information satisfaisante du public qui a eu toute latitude pour s'exprimer sur le projet.

Au terme de l'enquête, la commission estime que le public a pu prendre connaissance du dossier dans les conditions prévues par l'arrêté d'organisation. Le public a également eu la possibilité de consigner ses observations par voie électronique, sur les registres d'enquête disponibles sur les lieux de permanence, de les adresser au Président de la commission par voie postale au siège de l'enquête ou encore de les transmettre aux commissaires enquêteurs lors des permanences.

En conclusion, la commission considère que l'enquête publique relative au projet de Schéma de Cohérence Territoriale de la communauté de communes Loue Lison s'est déroulée conformément aux textes qui la régissent et dans le respect de l'arrêté n° 03/25 en date du 26 février 2025 de M. le Président de la communauté de communes Loue Lison.

3. CONCLUSIONS QUANT AUX DISPOSITIONS DU PROJET ET SON ADEQUATION AVEC LES SCHEMAS ET DOCUMENTS SUPERIEURS

Le projet de SCoT de la communauté de communes Loue Lison fixe les orientations générales d'évolution du territoire pour les 20 prochaines années, avec pour ambition de :

- préserver et maintenir l'identité et l'attractivité actuelles du territoire grâce à ses atouts naturels, paysagers, agricoles et forestiers, mais aussi à son histoire artisanale et industrielle,
- accompagner son développement tout en gardant la possibilité de se démarquer pour concilier la préservation de l'environnement ("territoire nature"), assurer un développement innovant ("territoire créatif") et créer des solidarités et des liens sociaux ("territoire solidaire").

Pour ce faire, trois grands axes thématiques ont été privilégiés :

- Axe 1 - Préservation du paysage et du patrimoine d'exception façonnés par l'eau et son histoire.
- Axe 2 - Organiser les conditions d'une ruralité attractive et dynamique, et amorcer les transitions énergétiques et climatiques.
- Axe 3 - Conjuguer développement et durabilité.

Le projet de SCoT apparaît globalement compatible avec la loi Montagne du 9 janvier 1985, la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 et la loi APER (accélération de la production d'énergies renouvelables) du 10 mars 2023, ainsi qu'avec les documents cadres de rang supérieur, en particulier avec :

- le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET) Bourgogne Franche Comté,
- le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) du Bassin Rhône-Méditerranée 2022-2027,
- le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) Haut-Doubs Haute-Loue,
- le Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI) du bassin Rhône Méditerranée Corse 2022-2027.

La commission remarque que le projet de SCoT prend également en compte :

- le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) de Franche-Comté et
- le Schéma Régional des Carrières (SRC) Bourgogne Franche Comté.

En outre, le Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) de la communauté de communes Loue Lison a été établi en cohérence avec le projet de SCoT.

La commission d'enquête considère que le projet de SCoT est compatible avec les documents d'ordre supérieur.

4. CONCLUSIONS QUANT AUX INCIDENCES DU PROJET

4.1. Conclusions quant aux requêtes individuelles

La commission d'enquête a analysé en détail chaque requête individuelle et les réponses apportées par le porteur de projet.

Deux observations concernent des demandes relevant de documents d'urbanisme de rang inférieur. La commission d'enquête observe que le public qui s'est manifesté à ce sujet éprouve des difficultés à comprendre les différences entre un SCoT et une carte communale, un PLU ou un PLUi. La commission d'enquête invite les personnes ayant déposé ces requêtes à les reformuler lorsque le document d'urbanisme en vigueur sur la commune concernée sera révisé ou lorsqu'un nouveau document sera élaboré.

En ce qui concerne les autres observations, elles portent sur des thématiques variées telles que protection des paysages, demande d'équipements aquatiques, insuffisance de prise en compte de la résilience alimentaire locale, excès ou, à l'inverse, insuffisance des possibilités de développement prévues par le projet. La commission d'enquête considère que vis à vis de ces remarques, le porteur de projet a apporté des justifications en accord avec les choix effectués par le conseil communautaire dans la préparation du projet de SCoT.

La commission d'enquête constate que les demandes précises exprimées par les élus de la commune d'Arc-et-Senans ont été prises en compte et satisfaites dans une large mesure par la communauté de communes. Cela conduira d'une part à corriger les cartes proposées dans le rapport de présentation du SCoT et d'autre part à modifier le statut de la zone située entre la mairie et le bourg de Senans qui sera incluse dans les zones de "centralité". Ainsi, cette zone ne sera plus considérée comme "secteur d'implantation périphérique" (SIP) et seules les surfaces inférieures à 500 m² pourront y être implantées. Dans un souci de cohérence, le SIP d'Amancey sera lui aussi considéré comme site de "polarité".

4.2. Incidences sur l'activité économique, industrielle et commerciale, le tourisme, l'agriculture et la forêt

En matière de développement économique, la commission d'enquête observe que le projet de SCoT retient pour principe général de "conjuguer développement et durabilité" et impose pour ce faire aux documents d'urbanisme d'évaluer les capacités d'accueil des zones d'activités existantes en identifiant les friches et les espaces possibles de densification. Ce potentiel foncier mobilisable est à évaluer en tenant compte de la hiérarchisation proposée des zones économiques actuelles : régional, intercommunale et de proximité.

En corollaire, le DOO prévoit que la création de nouvelles zones d'activités économiques soit justifiée par un besoin spécifique d'intérêt général majeur et sans alternative d'implantation. Il prévoit également la mise en œuvre de différentes modalités réglementaires pour optimiser le foncier disponible lors d'éventuelles extensions.

La commission note le souci de limiter la consommation d'espaces dédiés aux activités économiques (hors productions agricoles et forestières et hors secteurs d'implantation d'énergie renouvelable) sur les zones d'intérêt intercommunal et les zones locales. Elle a aussi souligné dans ses questions au porteur de projet que cette surface d'artificialisation ne comprenait pas les besoins d'extension non chiffrés de la zone de Tarcenay-Foucherans, considérée dans le projet de SCoT comme zone d'intérêt régional.

Pour lever l'ambiguïté associée au statut de cette zone d'activités qui conduit à sous-estimer les nouvelles surfaces qui pourront être artificialisées, la commission a demandé au porteur de projet de réexaminer ce point, soulevé également dans différents avis des PPA (Région BFC, DDT 25...) et par la MRAe. Elle a relevé à ce propos la position exprimée par le Préfet du Doubs dans son courrier du 24 février 2025 complété par l'analyse du projet de la DDT 25 qui demande une nouvelle rédaction permettant de "purger la référence à une zone d'intérêt régional à Tarcenay-Foucherans qui est abandonnée".

Dans son mémoire en réponse, le maître d'ouvrage confirme que ce projet n'est retenu ni dans la liste des Projets d'Envergure Nationale ou Européenne (PENE), ni dans les projets d'envergure régionale du SRADDET. S'appuyant sur l'inscription du territoire Loue-Lison comme "territoire d'industries" dans le cadre des objectifs nationaux de réindustrialisation de la France, la communauté de communes maintient néanmoins le projet d'une "zone d'activités d'intérêt régional" à Tarcenay-Foucherans en la relocalisant en secteur forestier, à proximité de la carrière des "Monts-Ronds" exploitée par Bonnefoy Béton Carrières Industrie. La commission d'enquête prend note de cette volonté du porteur de projet.

Cependant, la commission recommande que l'éventualité de la non-reconnaissance de l'intérêt régional de la zone soit anticipée et elle considère qu'il appartient au porteur d'en tirer les conséquences quant au respect du seuil de consommation d'espaces pour les besoins économiques.

En matière de commerce, la commission d'enquête constate que le DOO propose un encadrement du développement commercial en fixant des maxima aux surfaces de vente possibles (moins de 300 m² à plus de 500 m²) en fonction de trois types de secteurs d'implantation : (i) les centralités des polarités, (ii) les centralités des villages et (iii) les zones d'implantation périphériques (SIP). Le DOO prévoit qu'aucune construction ou activité commerciale ne pourra être autorisée hors des centralités et des SIP. Une cartographie des SIP est proposée sur 8 zones existantes mais il est envisagé de faire compléter cette liste dans les documents d'urbanisme tout en affinant le diagnostic à l'échelle parcellaire.

La commission d'enquête note que les besoins fonciers liés aux activités commerciales proprement-dites n'ont pas fait l'objet d'une évaluation spécifique et sont donc compris dans le plafond foncier voué aux activités économiques générales évoqué précédemment.

La commission d'enquête prend acte de ces dispositions et considère qu'elles sont en cohérence avec les objectifs fixés dans le projet de SCoT, notamment en ce qui concerne la volonté de concilier développement et durabilité.

En matière de tourisme et de loisirs, la commission d'enquête constate que le projet de SCoT identifie clairement les atouts du territoire : paysages, sites naturels remarquables, site UNESCO de la Saline Royale d'Arc-et-Senans, villages pittoresques, activités "nature", spéléologie, etc. La commission note que le DOO prévoit de renforcer cette attractivité en prescrivant dans les documents d'urbanisme une identification des sites d'intérêt touristique de tout type, bâtis, naturels ou autres, et en listant pour chacun d'eux les besoins d'aménagements nécessaires. Un encadrement réglementaire est proposé pour la réalisation de ces futurs aménagements de façon à permettre, en parallèle, d'imposer les contraintes nécessaires à la préservation des enjeux environnementaux locaux. L'ambition d'accroître l'attractivité touristique intègre également la volonté d'amélioration qualitative de l'offre d'hébergements.

Concernant plus spécifiquement la mobilité touristique, il est prévu de lister dans les documents d'urbanisme les améliorations à réaliser sur les itinéraires "doux" actuels et surtout de compléter le maillage en place par des liaisons nouvelles, de façon à constituer un réseau autour des sites touristiques majeurs. A ce propos, le département du Doubs préconise l'élaboration d'une carte du réseau cyclable et le Commissariat de massif souhaite une carte des itinéraires à créer ou à renforcer en s'appuyant sur les voies vertes existantes.

La commission d'enquête partage ces recommandations et invite le porteur de projet à leur donner une suite favorable.

En matière d'énergies renouvelables, la commission relève que le DOO prévoit logiquement la prise en compte des objectifs issus du schéma départemental pour l'accélération de ces énergies (loi APER n° 2023-175 du 10 mars 2023) et ceux du PCAET de la CCLL. Corrélativement, des dispositions réglementaires doivent être prises dans les documents d'urbanisme pour concilier le développement de ce type d'énergies dans les secteurs ciblés et assurer parallèlement l'intégration paysagère des infrastructures.

La commission d'enquête observe que la production d'énergie solaire sera priorisée sur les toitures des bâtiments industriels, agricoles et d'activités tertiaires, ainsi que sur les parkings et les espaces fortement artificialisés (carrières par exemple). Sur les surfaces non artificialisées, les documents d'urbanisme devront définir de manière précise, à l'échelle parcellaire, les zones d'exclusion de ce type d'infrastructures, les surfaces à forte valeur agronomique étant à proscrire pour de telles installations. De manière générale, les projets d'implantation d'équipements photovoltaïques au sol dans les zones agricoles devront *a minima* prendre en compte les conditions restrictives contenues dans la loi APER.

En ce qui concerne l'énergie d'origine éolienne, le projet de SCoT indique qu'il reviendra aux documents d'urbanisme de préciser les zones d'exclusion en s'appuyant ici encore sur les dispositions de la loi APER et celles définies par la DREAL pour tenir compte des zones de protection environnementale réglementaires : Zones Spéciales de Conservation (ZSC) Chiroptères et Zones de Protection Spéciale (ZPS) Natura 2000. En réponse au questionnement de la commission d'enquête sur ce thème, la CCLL précise que dans le projet de SCoT, priorité a été donnée à l'hydroélectricité, à la filière bois-énergie et au solaire. Prenant en compte les nombreuses contraintes du territoire Loue Lison, elle considère que les possibilités de développement de l'éolien y sont très limitées. La commission prend note de ces précisions et présage un faible développement de la filière éolienne industrielle sur ce territoire. La commission constate également que les réflexions entreprises et les décisions prises par plusieurs communes pour répondre aux objectifs de la loi en matière de Zone d'Accélération de la Production d'Energies Renouvelables (ZAER) sur leurs territoires confortent cette orientation.

En matière d'agriculture et d'activités forestières, la commission d'enquête observe que le projet de SCoT affiche une volonté forte de maintenir et de développer les atouts du territoire dans ces domaines. Le diagnostic a en particulier montré l'importance économique de la filière agricole dominante tournée vers la production des AOP Comté et Morbier. Elle se concrétise par la présence sur le territoire d'un cheptel bovin important d'environ 30 000 unités de gros bétail (UGB) alors que le nombre d'habitants du territoire est d'environ 25 000. La commission d'enquête rappelle que le diagnostic réalisé souligne aussi les aspects positifs et la contribution de la profession au maintien voire à la mise en valeur des paysages et des espaces, notamment par l'étendue des surfaces toujours en

herbe, ce qui autorise, par référence aux zones cultivées, la limitation des intrants minéraux. Le DOO met en avant différentes mesures destinées à accompagner et protéger l'activité agricole en facilitant dans les documents d'urbanisme l'implantation ou l'agrandissement de bâtiments existants. La commission note qu'une analyse parcellaire de la valeur agricole des zones ouvertes à l'urbanisation doit être effectuée et que des espaces de transition seront prévus comme "zones tampons" entre les espaces urbanisés et les espaces agricoles. La commission d'enquête remarque cependant que les mesures préconisées visent surtout à préserver les exploitations d'une extension non contrôlée de l'urbanisation dans leur voisinage, le projet imposant un périmètre non constructible de 150 m autour des bâtiments d'élevage, supérieur aux dispositions réglementaires en vigueur.

La commission entend globalement la volonté du SCoT de favoriser ce secteur économique important du territoire. Elle regrette cependant que les conséquences environnementales d'un accroissement non maîtrisé de certaines activités agricoles n'aient pas fait l'objet d'une approche plus détaillée notamment en ce qui concerne une possible régulation de l'extension des exploitations. Elle remarque en particulier que, conformément aux réglementations en vigueur, les dangers liés aux déjections humaines font l'objet d'une attention particulière qui se traduit par l'existence de politiques et de dispositifs d'assainissement (STEU, dispositifs autonomes) et que, dans le même temps, les fèces et les urines des animaux de rente sont libérés dans les milieux naturels en considérant que les processus d'épuration naturelle au niveau des sols suffiront à les éliminer. Si ce dernier principe est en général vérifié à l'échelle nationale, la commission relève que le contexte karstique du territoire Loue Lison détermine une vulnérabilité particulière des systèmes écologiques locaux vis à vis des surcharges en nutriments azotés et phosphorés apportés par les déjections animales. La commission d'enquête rappelle à ce sujet que plusieurs études scientifiques récentes ont montré l'existence dans le massif du Jura de liens avérés entre les activités agricoles et la dégradation de la qualité chimique et écologique des rivières du territoire. La commission prend note à ce sujet de la réponse du maître d'ouvrage qui considère que "le SCoT n'est pas l'outil adapté pour promouvoir une agriculture raisonnée et durable...permettant de limiter les intrants et les pesticides". Elle regrette néanmoins l'absence d'orientations susceptibles de mieux maîtriser les conséquences de l'intensification des activités d'élevage constatée ces dernières années.

La commission d'enquête considère que la lutte contre les pollutions diffuses, notamment d'origine agricole, constitue un enjeu majeur du territoire tant en matière économique (maintien de l'activité associée aux productions fromagères, attractivité touristique) que sur le plan environnemental (préservation de la qualité des eaux et des écosystèmes aquatiques) ou sociétal (acceptabilité de l'activité). Elle recommande avec la plus grande force que le projet de SCoT prenne en considération cet enjeu.

La commission d'enquête constate que la forêt, qui couvre une surface de 34 000 ha soit 51 % du territoire et la filière bois constituent un atout économique et environnemental essentiel, même si le diagnostic précise que la valorisation économique de la ressource reste limitée et qu'un désintérêt de la population vis-à-vis de la filière bois est constaté. L'adaptation au changement climatique représente également une question centrale pour l'avenir de la ressource forestière. La commission note que la filière bois a bénéficié d'une politique de développement en Franche-Comté depuis plusieurs années et elle constate que les objectifs du projet de SCoT visent à optimiser cette ressource et à la valoriser économiquement.

La commission d'enquête considère que les orientations prévues par le projet de SCoT sont de nature à atteindre ces objectifs.

4.3. Incidences sur la santé et la qualité de vie

La commission d'enquête constate que la préservation de la qualité de l'air et la lutte contre le bruit sont deux aspects cités par le PADD dans l'objectif de proposer un cadre de vie et un environnement attractifs pour la population (ambitions 8 et 9). Le trafic routier sur les deux axes principaux que sont la RN 57 et la RN 83 dans la traversée du territoire est plus particulièrement ciblé comme source de nuisances sonores et de pollution atmosphérique pour les riverains. En termes opérationnels, le DOO propose la prise en compte du classement sonore des infrastructures routières et autres dans les documents d'urbanisme, afin de favoriser le développement résidentiel dans les secteurs préservés et de réaliser des infrastructures de protection contre le bruit dans les zones urbanisées exposées. Les équipements de santé et les écoles devront plus particulièrement être protégés de ce type de nuisances.

La commission d'enquête note avec satisfaction qu'en matière de santé, les mesures de lutte contre la pollution visant à la protection de la ressource en eau, en particulier celle destinée à la consommation humaine, contribuent à préserver la population des contaminations néfastes à la santé. La mise en œuvre des dispositions réglementaires pour tous les points de captage (DUP et délimitation des périmètres de protection) et de moyens de traitements efficaces dans les petites communes contribueront à la réalisation des objectifs.

Enfin, la commission d'enquête observe que certaines dispositions du DOO concernent d'autres aspects de la préservation de la santé et de la qualité de vie : qualité des constructions et réflexion sur l'urbanisme favorable à la santé (UFS), qualité de l'air intérieur, mesures permettant d'éviter la prolifération des espèces végétales invasives et d'insectes vecteurs de maladie, lutte contre le réchauffement climatique, accessibilité aux centres de soins.

En conclusion, la commission d'enquête considère que le projet de SCoT, à travers les prescriptions du DOO, participe à l'amélioration de la santé et de la qualité de vie de la population de son territoire. Elle recommande cependant qu'une attention soit apportée à l'ensemble des préconisations complémentaires formulées par l'ARS, en particulier celles qui concernent la qualité de l'air intérieur (risque radon) et la lutte contre les espèces exotiques envahissantes (ambrosie) de telle sorte qu'elles soient ensuite prises en compte dans les futurs documents d'urbanisme.

4.4. Incidences sur les mobilités

En ce qui concerne les transports et les mobilités, la commission d'enquête a évoqué cette thématique importante dans ces questions au porteur de projet. Elle relève que le DOO demande que les documents d'urbanisme, conformément aux dispositions du SRADDET, initient des projets de voies vertes cyclables et pédestres. La commission a aussi noté l'incitation à la mise en place d'infrastructures nécessaires au développement de nouvelles pratiques de déplacements journaliers pour les actifs : autopartage, parking relais, covoiturage.

En matière ferroviaire, elle note également la volonté de favoriser les déplacements interurbains avec les principaux pôles d'activités voisins de Besançon, Valdahon, Morteau, Arbois, Poligny, par une amélioration des accès et des stationnements au voisinage des gares existantes sur le territoire. La commission observe aussi que le DOO prévoit parallèlement la densification et l'extension des projets

résidentiels et économiques dans un périmètre de 500 m autour de ces gares. Elle note aussi qu'une densification similaire est également encouragée dans un rayon de 300 m autour des points d'arrêts des transports routiers collectifs qui devront être mis en valeur et aménagés si nécessaire. Dans son mémoire en réponse, le porteur de projet indique que la localisation des nouvelles aires de covoiturage, l'offre de transports à la demande et le maillage cyclable du territoire sont précisés dans le Plan de Mobilité simplifié (PDMs) et dans le Schéma Directeur Cyclable (SDC) arrêtés en avril 2025, et dont l'adoption est envisagée en fin d'année.

La commission note avec intérêt que des dispositions concrètes sont en préparation dans le sens d'une amélioration des services offerts à la population du territoire en matière de déplacements. Elle considère cependant que, dans le domaine ferroviaire, les leviers principaux pour favoriser l'utilisation de ce mode de transport résident vraisemblablement dans l'amélioration des fréquences et des horaires pour mieux les adapter aux déplacements domicile-travail.

4.5. Incidences sur l'aménagement du territoire, le besoin en logements, les paysages et le bâti, les formes urbaines

Concernant l'armature territoriale, la commission d'enquête constate que le projet vise à conforter l'existant et à renforcer les complémentarités en identifiant deux polarités principales, Ornans et Quingey, des polarités intermédiaires, Tarcenay-Foucherans, Amancey et Arc-et-Senans, et des polarités de proximité, Epeugney, Myon et Vuillafans parmi l'ensemble des communes du territoire. Dans un contexte de fortes disparités territoriales, elle note une recherche d'équilibre et la volonté de renforcer les solidarités entre villages et bourgs.

La commission d'enquête considère que le projet ainsi structuré tend à maintenir les dynamiques des bourgs et des villages qui répondent à des logiques périurbaines, tout en accompagnant les secteurs moins soutenus.

Concernant la démographie, la commission d'enquête remarque que le scénario retenu, qui repose sur une prévision de croissance annuelle de 0,5%, conduit à 2939 habitants supplémentaires à l'horizon 2043. La commission d'enquête constate que ce scénario fait débat : il est notamment jugé trop ambitieux par la MRAe et par la DDT.

Le porteur de projet justifie ce choix en invoquant notamment

- le positionnement du territoire en périphérie de pôles majeurs, (Besançon, Dole, le Haut-Doubs),
- la croissance démographique de 0,8% constatée pendant la période 2008-2013,
- la croissance de la population des principales polarités, qui était comprise entre 0,4% et 1% entre 2009 et 2020.

La communauté de communes a précisé que dans tous les cas, cette ambition démographique renforcée n'entraînera pas de droits à construire supplémentaires puisqu'elle sera absorbée par la réhabilitation de logements.

Le porteur de projet indique aussi que le choix de se baser sur cette perspective démographique (+0,5%) a été débattue à de nombreuses reprises, qu'il a plusieurs fois été réajusté et qu'il est partagé par le conseil communautaire.

La commission d'enquête considère que le scénario sur lequel s'appuie l'ensemble du projet est audacieux, mais qu'il n'est pas pour autant démesuré par rapport aux données observées au cours des années antérieures. La commission estime qu'il est vraisemblablement possible de prévoir de réajuster le besoin en logements au fil de l'eau en fonction de la croissance réellement observée.

Concernant la taille des ménages, la commission d'enquête observe que le desserrement observé depuis plusieurs années a amené le porteur de projet à estimer ce paramètre à 2,18 personnes par foyer à l'horizon 2043, en tenant compte des évolutions en cours depuis plusieurs années : veuvage, décohabitation, réduction du nombre d'enfants. La commission d'enquête note que cette évaluation est considérée comme cohérente par les services de l'Etat au regard des évolutions antérieures.

Concernant le besoin en logements, la commission d'enquête constate qu'il est estimé à 2210 logements programmés sur 20 ans sur la base du scénario démographique retenu (croissance de 0,5%/an) et de la réduction progressive de la taille des ménages. Le projet de SCoT indique que sur les 2210 prévus, 775 seront issus de la mobilisation de la vacance et de la transformation du bâti existant.

Concernant la répartition géographique des logements à produire, la commission relève que la répartition des objectifs résidentiels s'appuie sur un découpage par secteurs, avec une volonté de renforcer les polarités. Le DOO détermine une densité de logements à chaque niveau de l'armature urbaine comprise entre 20 et 12 logements par ha. Cette densité est déclinée par commune et par opération. Le projet vise à renforcer les centralités à tous les niveaux et à limiter l'étalement urbain. Le PADD indique en outre, que l'urbanisation en extension devra être réalisée en dernier recours et qu'il y aura lieu de mobiliser prioritairement le foncier déjà urbanisé en densifiant et en réhabilitant les logements existants ou vacants. En ce qui concerne la demande de la MRAe de répartir les objectifs de production de logements par polarité et non par secteur géographique, la communauté de communes Loue Lison indique que ceci correspond à une volonté des élus de ne pas inscrire dans le DOO une répartition stricte afin de disposer de marges d'adaptation au contexte local. La commission d'enquête entend cet argument mais remarque que des choix précis devront *in fine* être faits dans l'avenir.

D'une manière générale, la commission d'enquête estime qu'en matière de logements, le projet de SCoT répond globalement aux enjeux locaux identifiés : besoin d'une offre de logements diversifiés, nécessité de rompre avec les constructions en extensif, mobilisation du bâti existant, rénovation énergétique.

La commission d'enquête remarque néanmoins que :

- le nombre de logements projetés dans le bâti existant, nécessitera, à son sens, la mise en œuvre d'une politique adaptée et incitative, pour reconquérir les friches et mobiliser la vacance, (incitations financières, action foncière, notamment) ;
- les densités de logements par ha, dont on peut penser qu'elles ont été définies en considération du caractère rural du territoire, n'inciteront pas, comme le fait remarquer la DDT, à de nouvelles formes d'habitat ;
- sur ce point, la DDT et la CDPNAF invite à évaluer les possibilités d'augmenter ces densités ;

- le vieillissement de la population n'a pas fait l'objet d'analyse spécifique en lien avec le besoin de logements adaptés à créer, notamment.

En outre, la commission d'enquête constate et regrette qu'il n'a pas été produit de recensement des dents creuses, dans la mesure où le DOO prescrit aux documents d'urbanisme de mobiliser les tènements fonciers situés à l'intérieur des enveloppes urbaines.

La commission d'enquête recommande que l'ensemble des remarques formulées ci-avant soient prises en considération et traduites par des dispositions ad hoc dans le futur SCoT.

Concernant la consommation foncière, la commission a observé des divergences de données quant aux objectifs de réduction de la consommation foncière dans les différentes pièces du dossier. Dans son mémoire en réponse aux questionnements de la commission, le porteur de projet a indiqué que ces divergences ont pour origine les évolutions réglementaires survenues en cours d'élaboration du projet de SCoT et il a apporté les précisions suivantes :

- la période de référence retenue *in fine* est bien 2011-2021 ;
- les 118 ha consommés ont été la référence pour déterminer les enveloppes foncières et les pourcentages de réduction de la consommation d'espaces à savoir :
 - une réduction de 38 % de la consommation d'ENAF par rapport à la période référence, sur la période 2021-2030,
 - une réduction de l'artificialisation de 62 % par rapport à la période référence sur la période 2031-2043.

Le porteur de projet indique aussi que le PADD sera amendé en conséquence.

Au vu de ce qui précède, la commission considère que le projet s'inscrit dans les objectifs de la loi Climat et Résilience qui vise à atteindre le "zéro artificialisation nette" des sols en 2050. La commission constate à cet effet que les principes de densification, de diminution de la consommation d'ENAF et de réduction de l'artificialisation retenus vont dans ce sens.

Concernant les paysages et le patrimoine, la commission observe qu'ils sont riches et diversifiés. Elle estime qu'ils constituent une composante essentielle du territoire et qu'ils contribuent à son attractivité. La commission d'enquête remarque que le PADD et le DOO porte une attention particulière aux aspects paysagers et patrimoniaux qui font partie intégrante du projet. La commission d'enquête constate notamment que les prescriptions proposées visent à lutter contre l'uniformisation paysagère et la banalisation de l'architecture et qu'elles limitent certaines pratiques telles que la destruction des haies ou l'enfrichement.

Pour conclure sur ce point, la commission d'enquête considère que le projet de SCoT encourage la protection des paysages et des éléments du patrimoine bâti.

4.6. Incidences sur l'environnement et les ressources en eau

Concernant les incidences sur l'environnement et les ressources en eau, la commission d'enquête observe que la communauté de communes entend les préserver. Dans le même temps, le projet de SCoT repose sur un scénario de croissance de 0,5 % par an, qui vise à accueillir environ 3 000 habitants supplémentaires sur le territoire d'ici 20 ans, afin de renforcer la dynamique démographique

enregistrée au cours des dernières années. La communauté de communes considère qu'il est possible d'atteindre ce double objectif en rééquilibrant la croissance entre les polarités où elle sera favorisée et les villages où elle sera réduite.

Les incidences potentielles qu'un tel scénario pourrait induire sont les suivantes :

- la préservation des continuités écologiques et des paysages en interdisant l'étalement urbain,
- une pression accrue sur la ressource en eau assortie d'une augmentation des besoins en assainissement,
- une augmentation de l'imperméabilisation des sols, entraînant une augmentation des risques d'inondation et une vulnérabilité accrue au changement climatique,
- une détérioration de la qualité de l'air liée à l'augmentation des besoins de déplacement routier,
- une augmentation des nuisances sonores.

La commission d'enquête note que de nombreuses dispositions du PADD et de prescriptions du DOO s'inscrivent dans la volonté d'éviter et de réduire ces incidences sur l'environnement du territoire en préservant notamment son importante richesse écologique. Elle constate que le projet de SCoT n'envisage pas d'incidence négative sur les espaces bénéficiant d'un statut de protection ou de gestion, sur l'apparition de pressions supplémentaires sur les ENAF dues au développement démographique, sur la fréquentation accrue des espaces naturels remarquables ou l'augmentation des activités forestières.

La commission estime que la réduction de l'étalement urbain contribue à favoriser le maintien des continuités écologiques, à préserver la biodiversité et à limiter la consommation d'espace et l'artificialisation dans les limites fixées par les réglementations et les documents en vigueur.

Cependant, la commission d'enquête relève que le scénario retenu implique une consommation d'eau potable accrue (de l'ordre de 120 000 m³ supplémentaires par an) et corrélativement un accroissement équivalent des volumes d'eaux usées à traiter. Les consommations énergétiques (+22 000 MWh/an), le nombre de voitures particulières (+2000) et le tonnage de déchets (+95 t/an) augmenteront également. Comme indiqué plus haut, la commission d'enquête observe que ce scénario est questionné par plusieurs PPA, qui ont formulé à son sujet de nombreuses remarques. A titre d'exemples :

- la DDT estime notamment que le DOO devrait demander aux documents d'urbanisme de décliner les grands enjeux de la trame verte et bleue et de préciser l'inventaire des zones humides ;
- le Commissariat de massif indique la nécessité de préserver les têtes de bassin et d'inscrire un objectif d'amélioration de la qualité des eaux de la Loue et du Lison pour réduire les concentrations en nutriments, traiter les dysfonctionnements des dispositifs de traitement, améliorer les pratiques agricoles inadaptées au substratum karstique, encadrer plus strictement le stockage et le traitement des déchets de l'agriculture et les pratiques de type casse-cailloux ;
- l'EPAGE Haut Doubs Haute Loue souligne la nécessité de rappeler l'interdiction de destruction des zones humides et de porter atteinte à leur biodiversité, l'importance de mieux prendre en compte la vulnérabilité du territoire vis à vis du changement climatique, notamment en

matière d'assainissement, le contexte karstique rendant la ressource en eau particulièrement sensible aux rejets de nutriments ;

- le département du Doubs suggère l'ajout d'informations relatives à l'effondrement du puits de carbone forestier et relève la nécessité de maintenir les prairies permanentes ;
- la MRAe formule de nombreuses remarques et recommandations en particulier en ce qui concerne la préservation de la trame verte et bleue, des zones humides et des pelouses.

La commission d'enquête note que la communauté de communes envisage de modifier le projet de SCoT pour tenir compte de certaines de ces remarques. A titre d'exemple, la prescription 27 du DOO qui établit l'inconstructibilité des zones humides et des pelouses sèches sera complétée pour indiquer que les critères pour déroger à ce principe d'inconstructibilité sont cumulatifs, ce qui est positif. Cependant, le porteur de projet n'a pas informé la commission d'enquête des suites qu'il envisage de réserver à de nombreuses observations de la MRAe et des PPA, indiquant que cela nécessite des arbitrages politiques qui restent à réaliser.

La commission d'enquête constate en outre que l'ARS, la DDT et la MRAe insistent sur la nécessité de conditionner l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser à la justification d'une alimentation en eau potable sécurisée en prenant en compte la capacité de production d'eau de qualité, la capacité de distribution, l'état de la ressource disponible et des besoins en eau des milieux aquatiques.

En plein accord avec ces remarques, la commission d'enquête estime que l'alimentation en eau potable et l'assainissement des eaux usées constituent des enjeux de plus en plus prégnants pour le territoire. Elle considère que ces problématiques peuvent constituer l'une des incidences majeures du projet de développement et d'aménagement durable présenté dans le projet de SCoT et recommande une vigilance particulière vis à vis de l'ensemble des recommandations formulées par la MRAe et les PPA dans ce domaine.

D'une manière générale, la commission s'associe aux diverses recommandations émises par les personnes publiques associées en matière d'environnement naturel, de connectivité écologique, de diagnostic habitat / faune / flore / zone humide, de protection des milieux aquatiques et d'adaptation au changement climatique.

5. CONCLUSION GENERALE

En conclusion, l'étude approfondie du projet de SCoT présenté par la communauté de communes Loue Lison, 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 de la communauté de communes Loue Lison tend à répondre aux enjeux prévus par les dispositions législatives et réglementaires.

La commission d'enquête estime que le projet de SCOT repose globalement sur des principes visant à un développement durable et équilibré du territoire, respectueux de son identité, de son histoire et de son environnement. Cependant, différents aspects du projet nécessitent d'être amendés dans le sens des remarques et recommandations formulées.

AVIS

En conséquence

la commission d'enquête émet un avis favorable sur le projet de Schéma de Cohérence Territoriale de la communauté de communes Loue Lison assorti des différentes recommandations formulées ci-avant.

Besançon, le 27 mai 2025



Pierre-Marie Badot
Président de la commission



Christelle Baud
Membre



Jean-Paul Masson
Membre