

LE PRÉFET

à

Monsieur le Maire de la commune
des Hôpitaux Neufs
1, place de la mairie
25370 LES HOPITAUX NEUFS

Besançon, le **12 SEP. 2023**

OBJET : Commune des Hôpitaux Neufs
Projet de Plan Local d'Urbanisme – avis de l'État

P.J. : avis détaillé de l'État, avis de la DRAC

Par courrier du 9 juin 2023, vous m'avez transmis pour avis le projet de plan local d'urbanisme arrêté par délibération du conseil municipal du 31 mai 2023.

L'avis de l'État ci-joint est constitué des éléments suivants :

- un rappel du contexte réglementaire dans lequel doit s'inscrire le projet de PLU tant au niveau local que national ;
- une appréciation générale du projet de PLU, basée sur la cohérence du projet et sa conformité avec le contexte réglementaire ;
- diverses observations sur le contenu du projet de PLU.

De l'ensemble de ces éléments, il ressort :

- un dimensionnement du projet cohérent, en particulier au regard des besoins en matière d'habitat ;
- une utilisation efficace des capacités de développement au sein de la partie urbanisée, permettant de ne recourir à aucun développement en extension de celle-ci ;
- par voie de conséquence, une atteinte limitée à l'environnement et une trajectoire de consommation d'espace maîtrisée.

Il convient, néanmoins, de procéder à certains compléments, comme une justification plus formelle de l'adéquation du projet avec la disponibilité de la ressource en eau, et une meilleure prise en compte

des continuités écologiques (sous la forme d'une OAP spécifique, comme exigé par la Loi Climat et Résilience).

Sous ces réserves, et en vous recommandant la prise en compte des observations ci-après, j'émet un avis favorable sur le PLU arrêté.

Le Préfet

Pour le Préfet
Le Secrétaire Général,

Philippe PORTAL

—

Les Hôpitaux Neufs
Élaboration du PLU
AVIS DE L'ÉTAT

I. LE CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE GÉNÉRAL DANS LEQUEL S'INSCRIT LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU PLU

La commune des Hôpitaux Neufs fait partie de la communauté de communes des Lacs et Montagnes du Haut Doubs. Elle a prescrit l'élaboration de son Plan Local d'Urbanisme (PLU) par délibération du conseil municipal du 5 octobre 2009. La commune disposait d'un plan d'occupation des sols (POS) jusqu'en 2017 où il est devenu caduc. Elle est donc actuellement au RNU.

La commune est située dans le périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays du Haut Doubs arrêté le 1^{er} décembre 2022, ainsi que dans le périmètre d'études de la révision de la charte du Parc Naturel Régional du Haut-Jura.

Le territoire communal n'étant pas couvert par un SCoT opposable, les zones naturelles, agricoles ou forestières ouvertes à l'urbanisation doivent faire l'objet d'une dérogation préfectorale, en application des articles L142-4 et L142-5 du code de l'urbanisme.

La commune est située en zone de montagne au sens de la Loi Montagne du 9 janvier 1985, codifiée aux articles L122-1 et suivants du code de l'urbanisme. Ce classement implique notamment que l'urbanisation doit être réalisée en continuité des bourgs, villages, hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existantes.

La procédure d'élaboration et le contenu du PLU doivent respecter les dispositions du Code de l'Urbanisme en particulier les articles L101-1 et suivants, et les articles L151-1 et suivants.

Le rendu du PLU en format numérique :

En vertu de l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 et du décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements, le caractère exécutoire des SCoT et PLU approuvés à compter du 1^{er} janvier 2023 sera conditionné à une publication du document sur le géoportail de l'urbanisme (GPU).

Ainsi, depuis le 01/01/2023, les PLU(i) deviennent exécutoires un mois après la transmission au Préfet et à la condition que la délibération d'approbation et le document approuvé soient publiés au GPU si le

territoire du PLU(i) n'est pas couvert par un SCoT approuvé ou si le PLUi tient lieu de programme local de l'habitat.

De plus, le GPU est désormais interfacé avec l'application @CTES afin de faciliter la télétransmission au préfet, au titre du contrôle de légalité, des délibérations afférentes aux PLU et au SCoT. Concrètement, depuis le GPU, au moment de valider la publication de la délibération avec son dossier, il est possible de manifester la volonté de les télétransmettre au préfet au moyen de l'interface [GPU-@CTES](#) (fiche de présentation de l'interface entre le géoportail de l'urbanisme et l'application @CTES en annexe).

II. APPRÉCIATION GÉNÉRALE DU PROJET DE PLU

II.1. COMPATIBILITÉ AVEC LES DOCUMENTS SUPRA-COMMUNAUX

En l'absence de SCoT opposable, le projet de PLU doit inscrire son action dans un cadre de compatibilité avec les orientations définies dans les documents supra-communaux qui s'imposent à lui, en l'occurrence le SRADDET de Bourgogne Franche-Comté, le SDAGE Rhône Méditerranée, le SAGE Haut-Doubs Haute-Loue et le PGRI Rhône Méditerranée.

Les informations portées au rapport de présentation ne sont pas claires en termes de hiérarchie des normes (par exemple en fin de p.139, le SCOT est évoqué comme s'il s'agissait d'un document opposable). Par ailleurs, la compatibilité avec le SRADDET, le SDAGE, le SAGE et le PGRI ne font l'objet d'aucune analyse détaillée, qui relève normalement de l'évaluation environnementale du document (art.R151-3 du Code de l'urbanisme).

Les thématiques abordées dans le rapport de présentation permettent de considérer que le PLU arrêté est compatible avec ces documents, avec la réserve suivante :

Au titre de l'alimentation en eau potable, le dossier se contente d'une description de l'organisation actuelle, en indiquant sommairement que « les quantités d'eau disponibles sont adaptées au développement de la commune ». Cette affirmation n'est toutefois pas étayée par des arguments techniques (volumes d'eau prélevés, besoins actuels, besoins futurs, éventuellement nécessité de nouvelles ressources...). Même si le développement communal est très contenu (voir plus loin), de nouveaux habitants sont prévus et une approche quantitative est nécessaire, d'autant que les ressources sont extérieures au territoire (Lac Saint-Point) ou intermittentes (source du Chenaillon).

En synthèse, des compléments au PLU arrêté sont indispensables en ce qui concerne :

- l'analyse de compatibilité avec les documents supra-communaux ;
- la justification de l'adéquation du projet avec la ressource en eau potable.

II.2. ANALYSE DU PROJET COMMUNAL

Le projet de territoire est établi pour une durée de 15 ans. Les éléments d'analyse qui suivent, ont pour but de vérifier le respect des dispositions du code de l'urbanisme, le caractère réaliste des hypothèses retenues pour élaborer le projet, et la cohérence des informations portées dans les différentes pièces du dossier. Ils sont organisés par thématique.

➤ En matière d'habitat

Les données INSEE utilisées sont arrêtées en 2018. Il aurait été pertinent de mettre à jour ces données avec le millésime 2019, disponibles depuis le printemps 2022.

La croissance démographique de la commune est soutenue depuis 1982, avec un taux de croissance annuel compris entre +2 % et +4 % suivant la période. Sur la période 2014-2020 (dernières données INSEE disponibles), ce taux est de +1,8 %.

De même, la croissance du nombre de résidences principale a été très importante depuis 1982. On note une mobilisation importante des résidences secondaires et logements vacants ces dernières années, pour produire de nouvelles résidences principales.

La municipalité souhaite un développement plus modéré, afin de « tendre vers une stabilité de fonctionnement des équipements ». Le projet communal vise ainsi à appliquer un taux de croissance annuel de +1 %. La taille moyenne des ménages envisagée en 2039 est de 2 (contre 2,04 en 2020).

Ces hypothèses sont cohérentes au regard des dynamiques démographiques et de structure des ménages observées et prévisibles sur le secteur du Haut-Doubs. Elles se traduisent pour la commune par un besoin de 70 logements à un horizon de 15 ans.

Le potentiel de production de logements en densification est important, en particulier par le réaménagement de deux quartiers urbanisés (dotés d'orientations d'aménagement et de programmation - OAP), le quartier de la Gare (2,3 ha) et la ZAD de l'entrée Sud (2 ha), présentant chacun un potentiel de 30 logements. L'utilisation de 1,3 ha dents creuses permet la production de 24 logements supplémentaires (application d'une densité, cohérente également, de 18,5 logements par hectare). Au total, 84 logements pourraient être produits dans la partie urbanisée, ce qui permet de répondre aux besoins, sans recourir à du développement en extensif.

➤ Autres composantes du projet

En matière d'équipements et activités, les besoins et potentiels de développement sont évoqués en particulier au sein des deux secteurs urbanisés sous OAP (maison de santé, extension du supermarché existant, voire nouveau siège de l'intercommunalité et ateliers municipaux).

Le projet comporte également des emplacements réservés sur des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). Bien que ne constituant pas de nouvelles « zones » à urbaniser, il s'agit de consommation d'espace en extensif. A ce titre, il est fortement recommandé de les intégrer à une

demande de dérogation à la règle de l'urbanisation limitée en l'absence de SCoT (articles L142-4 et L142-5 du Code de l'urbanisme).

Les 3 emplacements réservés (ER) concernés sont :

- l'ER n°1, 1490 m² en zone A, à usage de stationnement communal en entrée de bourg,
- l'ER n°2, 662 m² en zone Np1, à usage de stationnement communautaire – covoiturage et départ rando,
- l'ER n°3, 2733 m² en zone Np2, à usage d'équipement public.

Ces emplacements réservés sont limités en superficie et ne présentent pas de caractéristiques environnementales particulières. Les OAP des zones NP1 et NP2 dans lesquelles les ER n°1 et 2 sont inclus prévoient des dispositions pour une mise en valeur environnementale et paysagère. Toutefois, leur objet ne paraît pas répondre à la condition fixée à l'article L151-11 du Code de l'urbanisme (compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole ou forestière, sauvegarde des espaces naturels). Ainsi, le zonage sous-jacent à ces emplacements réservés doit évoluer vers un zonage de type U (par exemple, UE pour l'ER n°4, et Up1 et Up2 pour les ER n°1 et 2, les OAP 1 et 2 pouvant continuer de couvrir les zones Up1 et Np1 d'une part, et Up2 et Np2 d'autre part). Le règlement écrit devra être adapté en conséquence.

➤ En matière de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers :

* Consommation d'ENAF passée :

Le rapport de présentation évoque une analyse par exploitation des permis de construire entre 2010 et 2020, à hauteur de 5,46 ha, tandis que l'évaluation environnementale détaille une analyse basée sur les tâches urbaines, montrant une progression de l'artificialisation de 1,16 ha entre ces deux mêmes dates, ces deux évaluations ne paraissant guère compatibles. Dans le chiffre de 5,46 ha en particulier, il y a une consommation d'espace de 2 ha à titre d'un chalet d'accueil pour le tourisme, dont l'emplacement doit être précisé pour une bonne compréhension. On peut noter enfin que le portail de l'artificialisation estime à 3,2 ha, la consommation d'espace entre 2011 et 2020. Une clarification paraît donc nécessaire, au titre de la consommation d'espace passée.

* Consommation d'espace future :

Le projet prévoit la consommation de 1,3 ha en dents creuses ainsi que 0,49 ha d'emplacements réservés sur ENAF (ER n° 1, 2 et 3 évoqués précédemment), soit un total de 1,79 ha sur les 15 ans à venir (0,12 ha par an).

Si l'on retient l'évaluation du dossier par exploitation des permis de construire pour la consommation d'espace passée (0,546 ha par an), le PLU entraîne une réduction de la consommation d'espace de 78 % en rythme annuel. Dans l'éventualité où une consommation passée plus proche de celle du portail de l'artificialisation serait à retenir (0,32 ha par an), la réduction atteindrait 62 %.

Quelle que soit l'approche méthodologique sur la consommation d'espace passée, on peut constater que la mise en œuvre du PLU emportera une forte réduction de la consommation d'espace, en rapport avec l'exploitation ambitieuse du potentiel en densification (cf précédemment), et s'inscrivant en pleine compatibilité avec la trajectoire ZAN de la Loi Climat et Résilience.

➤ En matière de continuités écologiques

La trame verte et bleue décrite dans le rapport de présentation fait apparaître un corridor de trame verte interceptant l'urbanisation au droit de la partie Sud du village. Une description plus précise des fonctionnalités écologiques en ce lieu paraît indispensable. Il est rappelé qu'aux termes de la Loi Climat et Résilience, une OAP spécifique portant sur les continuités écologiques est obligatoire (non présente dans le dossier). Cette OAP pourra en particulier comporter les dispositions nécessaires à la préservation ou au rétablissement des continuités écologiques à l'emplacement précité.

Par ailleurs, la trame noire n'est pas évoquée et le diagnostic faune semble avoir négligé les chiroptères. Un complément en ce sens permettrait d'identifier les habitats et circulations de ces espèces.

➤ En matière de déplacements et d'énergie

L'accès à la grande surface Intermarché et à la station-service rue de Lausanne mériterait un traitement en dur de l'îlot, car les 4 voies de circulation sont difficilement identifiables par les non-locaux, surtout en période hivernale.

Le Pays du Haut-Doubs s'est engagé à établir un PCAET pour l'ensemble de son territoire. Ce PCAET a été arrêté le 30 mars dernier. Il serait utile que le projet de PLU en fasse mention, ainsi que les dispositions prises pour anticiper la prise en compte de ce document.

Le PADD décrit (orientation 11) les dispositifs existants de production d'énergie renouvelable du territoire. Aucune orientation en vue de favoriser le recours aux ENR n'est formellement décrite (si ce n'est un renvoi au règlement du PLU censé encourager les constructions à énergie positives, passives et renouvelable, mais le règlement ne comporte pas de dispositions particulières en ce sens). D'une manière générale, la réduction de la consommation d'énergie, la réduction des GES et le développement des ENR ne transparaissent pas comme objectifs majeurs dans le PADD, ce qui ne conduit pas à la mise en œuvre de dispositions spécifiques via le règlement ou les OAP.

Les OAP pourraient davantage mettre en avant les dispositions facilitant l'adaptation au changement climatique (bioclimatisme), l'emploi des énergies renouvelables, l'éclairage naturel...

Le règlement pourrait mettre en application les possibilités offertes par les articles L151-21 et L151-28 du code de l'urbanisme.

Des précisions paraissent devoir être apportées en ce qui concerne l'indicateur de suivi « utilisation des systèmes d'énergie renouvelables par les particuliers ».

III LES OBSERVATIONS SUR LE CONTENU DES DIFFÉRENTES PIÈCES DU PLU

Les périmètres de protection de la source captée du Chenaillon ne sont pas représentés sur le plan des servitudes d'utilité publique. Concernant ce captage, une note de l'ARS figure bien en annexe, cependant les références réglementaires concernant la protection ne sont pas citées dans le rapport de présentation (arrêté préfectoral de DUP n°25-2022-04-14 du 14 avril 2022). La mention des arrêtés préfectoraux n°4472 et 4473 concernent les captages de Malbuisson dont les périmètres n'impactent pas les Hôpitaux-Neufs. Enfin, le règlement paraît incompatible avec les nécessités de protection découlant de l'arrêté de DUP du captage du Chenaillon (PPi et partie du PPr sont zonés en NIhe et Alhe où sont autorisés les aménagements de loisir hiver-été). Ces mentions et zonages devront être corrigés.

Les 7 logements à caractère « aidé, social, personnes âgées et/ou PMR » prévus dans l'OAP du secteur gare devront expressément être affectés à du logement conventionné, afin de répondre à la demande forte sur le territoire et éviter les phénomènes d'éviction des travailleurs non frontaliers vers des territoires plus éloignés.

Les deux OAP de secteurs urbains ne comportent aucun élément précisant l'organisation spatiale. Il serait utile de porter des indications graphiques concernant :

- la destination des constructions (implantation des logements/implantation des équipements ou commerces), afin d'assurer une bonne intégration des différentes fonctions,
- les constructions que l'on cherchera à conserver/démolir,
- les principes de voiries internes et modes doux (les plus ouverts sur la ville),
etc.

Le parking actuel en face du supermarché en entrée Sud est zoné en NP1, zone présentant des dispositions paysagères et environnementales renforcées. La présence de ce parking aux abords immédiats du débouché de la RN57 contredit le principe de protection du paysage sur ce secteur, inscrit au PADD. La logique voudrait que ce parking soit supprimé, au profit du parking prévu à l'emplacement réservé n°1, plus proche de l'urbanisation existante. Si telle est bien l'intention de la municipalité, elle mérite d'être retranscrite dans le PLU.

Le règlement écrit présente des erreurs de numérotation des paragraphes et de typographie, dans le titre 1.

La rédaction de l'article A1 du règlement écrit est ambiguë dans la mesure où elle semble autoriser des annexes de moins de 10m² de tous types, dans la bande de 30m le long des espaces boisés. Or, les annexes liés à l'habitation en zone A répondent à des dispositions réglementaires précises (cf L151-12 Code de l'urbanisme) qui ne sont pas reprises dans le PLU et qui sont donc, de facto, interdites.

A l'examen du règlement graphique, l'emplacement réservé n°2 semble déconnecté de la route des Alpes, séparé de celle-ci par une parcelle étroite. Dans le cas où cette parcelle ne serait pas déjà acquise par la collectivité, il paraît nécessaire d'en inclure une partie à l'emplacement réservé.

Le règlement graphique fait apparaître une bande étroite zonée en A et séparant deux zones naturelles, au droit du lieu-dit « Combayette » à l'Est du village. Cette bande appartient, comme ses abords immédiats à la forêt communale de Jougne, apparaissant d'un seul tenant sous l'outil Canopée. Cette bande semble donc devoir être reclassée en zone N.

Le PLU n'évoque pas le risque lié à la présence possible de radon. La commune des Hôpitaux Neufs est située en zone 1, c'est-à-dire en zone radon à potentiel faible, mais est limitrophe de communes catégorisées en zone 2, à potentiel faible mais avec des facteurs géologiques particuliers pouvant augmenter ce risque. Le rapport de présentation devrait être complété sur ce point, et le règlement pourrait rappeler (Titre 1 partie -h), certaines dispositions constructives visant à diminuer la présence de radon (bonnes pratiques de construction/rénovation, ventilation d'un bâtiment...)

En plus de l'ancienne décharge « Le Blazon », faisant l'objet de dispositions spécifiques dans le règlement (Titre 1 partie -f), le territoire communal comporte d'anciens sites industriels susceptibles d'être pollués (cf georisques, base Basias), qui devraient être évoqués dans le rapport de présentation. En cas de changement d'usage de ces sols, une étude de la compatibilité avec l'usage prévu devra être produite. Il convient de se référer sur ces questions à la circulaire du 8 février 2007 relative à l'implantation sur des sols pollués d'établissements accueillant des populations sensibles.

La commune présente des qualités patrimoniales et paysagères dont la protection pourrait être renforcée dans le présent document d'urbanisme (voir avis de la DRAC ci-joint).