

ENQUETE PUBLIQUE

Elaboration du PLU - Plan Local d'Urbanisme
Commune de LES HÔPITAUX-NEUFS (25)

Ouverte du mercredi 11 Octobre 2023 au mercredi 15 Novembre 2023



CONCLUSIONS ET AVIS

Etabli par Yolande GUYOTON, commissaire enquêtrice

Conclusions motivées

1. RAPPEL DE L'OBJET DE L'ENQUÊTE et du CADRE GÉNÉRAL DU PROJET

La présente enquête publique porte sur l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune de LES HÔPITAUX-NEUFS (Doubs). L'élaboration du PLU répond à un besoin des HÔPITAUX-NEUFS d'établir un **document stratégique** et de planification à l'échelle de la commune, de disposer d'un document opposable, actualisé, fiable pour engager un **projet de territoire durable**, qu'elle souhaite inscrire résolument dans les **grands enjeux actuels**.

Il traduit un engagement volontaire de la nouvelle équipe municipale, en 2020, de changer de paradigme et d'inscrire le document de planification à l'aune des nouveaux enjeux, sur le principe d'un projet de territoire durable.

Il s'agissait pour la commune des Hôpitaux-Neufs de trouver un équilibre environnemental, économique et social, dans un contexte marqué par une tension foncière sous influence du contexte touristique majeur du Massif Métabief Mont-d'Or et de la situation frontalière avec la Suisse.

- Être frugal : un projet de développement sans artificialisation de terres agricoles ou naturelles.

- Accueillir : réinvestir pour les projets multifonctionnels (commerces, services, logements) les espaces artificialisés, reconfigurer les quartiers. Il s'agit du quartier « Gare » et de la « Porte de Vaud ».

- Faire village : agir pour la qualité du cadre de vie et préparer le « vivre ensemble ». Aborder la densification et la traduire à l'échelle rurale, à l'échelle du village.

2. RÉGULARITÉ DE LA PROCÉDURE

2.1 Consultations obligatoires préalablement à l'enquête publique

Bilan de la concertation préalable

Le dossier d'enquête publique fait bien état du processus de concertation mis en place lors l'élaboration du projet de PLU, de l'information de la population à travers la mise en place d'un registre destiné à collecter les demandes particulières. Le nouveau PADD a fait l'objet d'une communication auprès des habitants, une permanence d'information dédiée a été organisée (communiquée par voie d'affichage, et de publicité AL).

Avis de l'Autorité environnementale et des personnes publiques associées

L'Autorité Environnementale (MRAE), consultée, n'a émis aucun avis sur le PLU des Hôpitaux-Neufs dans les délais impartis.

Les personnes publiques associées ont été consultées, et se sont déclarées favorables au projet de PLU des Hôpitaux-Neufs.

La maîtrise d'ouvrage a indiqué que les ajustements, précisions faisant suite aux avis des PPA seraient apportés par le prestataire dans une version définitive du dossier de PLU. La réalisation d'une OAP continuités écologiques, effectivement rendue obligatoire par la Loi Climat et Résilience, permettra de lever la réserve mentionnée dans l'avis de l'Etat.

2.2 Dossier d'enquête publique

L'ensemble des documents prévus par les textes (cf. articles L151 à L 154-4 du code de l'urbanisme d'une part et articles L123-12 et R123-8 du code de l'Environnement) a été communiqué. L'étude d'environnement, l'évaluation environnementale, le dossier d'incidence Natura 2000 (« massif du Mont-d'Or, du Noirmont et du Risol » ZPS FR4312001) et le résumé non technique étaient intégrés. Le dossier d'enquête était complet et conforme.

Le dossier d'étude a été livré complet, dans une pochette dédiée. Plans en couleur et dans un format permettant une lecture satisfaisante. Un support CD pour la version dématérialisée.

La qualité de l'étude, dans le fond comme dans la forme est à relever. Il a été remarqué un réel effort pédagogique :

- pour expliquer le processus structuré et la démarche de PLU.

- dans la rédaction des contenus de l'étude, les encarts ou points de synthèse mis en exergue, les illustrations.

- dans la formalisation du PADD qui constitue la philosophie du projet de territoire et les aspirations portées par l'équipe municipale. Il s'agit d'un document lisible, clair, accessible, attractif.

Si les OAP restent sommaires dans leur formalisation graphique, les prescriptions associées (volume n°2 de l'étude) sont précises, et exposent clairement les préoccupations et attentes portées sur chaque secteur.

⇒ L'ensemble de l'étude est documentée, contextualisée et argumentée. Le dossier d'enquête publique est conforme.

2.3 Déroulement de l'enquête publique

L'enquête publique s'est déroulée dans les conditions et suivant les étapes conformément aux dispositions fixées par l'arrêté municipal n° 2023-13 du 25 septembre 2023 prescrivant « l'enquête publique sur le projet de révision du Plan Local d'urbanisme de la commune des Hôpitaux-Neufs »

Les délais de parution dans la presse ont été respectés, à savoir 15 jours au moins avant le début de l'enquête, et dans les huit premiers jours suivant le début de l'enquête publique.

NB : Il a été relevé une erreur dans la première publication au journal d'annonces légales sur l'un des deux médias retenus, à savoir le site d'information en ligne habilité : *macommune.com*. Décelée avant l'ouverture de l'enquête publique, l'annonce a fait l'objet d'une correction immédiate. La seconde publication était conforme. Il s'agissait d'une erreur mineure qui n'était pas de nature à compromettre le déroulement de l'enquête, ni sa communication.

Les 2 publications dans les annonces légales de l'Est républicain étaient conformes.

L'ensemble des moyens mis en œuvre avant et durant l'enquête publique permettait au public de prendre connaissance de l'existence du projet, d'en connaître les caractéristiques et de pouvoir s'exprimer.

Trois permanences se sont tenues en mairie des HÔPITAUX-NEUFS. Les observations recueillies ont utilement mobilisé les différents supports mis en place : courriel (via l'adresse mail dédiée), courriers remis en main propre lors de la permanence, en plus des observations manuscrites portées sur le registre papier.

La participation à l'enquête publique peut être qualifiée de soutenue.

La procédure d'enquête a été respectée et a permis de réaliser une consultation conforme au but recherché en matière de participation des citoyens à la prise de décision publique. Au terme de l'enquête publique, le PV des observations du public a été transmis à la maîtrise d'ouvrage qui a élaboré un mémoire en réponse.

⇒ L'enquête publique relative à l'élaboration du PLU des HOPITAUX-NEUFS s'est déroulée dans le respect de la procédure.

3. LES DISPOSITIONS DU PROJET de PLU de LES HOPITAUX-NEUFS et SON ADÉQUATION avec LES SCHÉMAS et DOCUMENTS SUPÉRIEURS

La mise en compatibilité du PLU des Hôpitaux-Neufs avec le SRADDET (en révision, non encore approuvé dans sa version actualisée) et le SCOT (en cours d'élaboration, finalisation attendue fin 2023) a été anticipée, en prenant en compte notamment les objectifs de la Loi Climat et Résilience.

4. ADÉQUATION DU PROJET de PLU des HÔPITAUX-NEUFS avec LES GRANDS PRINCIPES DU DROIT DES SOLS (L101-2 et L101-2-1 du code de l'Urbanisme)

Les enjeux d'aménagement durable d'un PLU visent à composer un équilibre entre trois éléments fondamentaux : la population, les ressources et l'espace, autrement dit, « ordonner, structurer une stratégie d'occupation de l'espace destinés à satisfaire les besoins de la population et de la société et la préservation des ressources sur le territoire ». Qu'en est-il pour le projet de PLU des Hôpitaux-Neufs ?

4.1 Principe de respect du principe d'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et la préservation des espaces naturels et des paysages, et la lutte contre l'artificialisation des sols. Principe de respect de l'environnement, comme les corridors écologiques.

Les choix et arbitrages pour le projet de PLU des Hôpitaux-Neufs orientent prioritairement, il faut le souligner, le développement urbain dans l'enveloppe bâtie existante, en privilégiant les projets sur le foncier encore libre et surtout par la reconfiguration des îlots ou quartiers. → **Un engagement fort de la municipalité pour le Zéro Artificialisation Nette (ZAN)**

Si l'objectif du « **zéro artificialisation nette** » semble s'être invité dès le départ dans le projet du PLU des Hôpitaux-Neufs, il est devenu une évidence, puis un levier pour servir et à nourrir le projet urbain et humain des Hôpitaux-Neufs : « faire village ». Le document PADD explicite le processus.

J'estime ensuite que le projet de PLU mobilise utilement pour fonder son projet les **différents leviers et outils** comme la Zone d'Aménagement Différé pour le quartier Sud, les ER, Emplacements Réservés pour un équipement public et l'organisation de stationnements (covoiturage, départ de randonnées et accès aux commerces et services du village), les OAP pour les secteurs destinés à un programme de reconfiguration urbaine.

L'intention de la commune

« Les espaces libres à l'intérieur de l'enveloppe urbaine, l'optimisation du tissu existant, le desserrement du parc des résidences secondaires vers celui des principales et la programmation de typologies plus compactes permettent d'envisager une évolution sans dommage pour la nature ni l'agriculture que le PLU répertorie et protège ». « Le projet de développement de l'habitat conçu pour une croissance de la population de l'ordre de 1% peut se faire dans l'enveloppe urbaine existante sans entamer aucun espace naturel ou agricole. Avec une consommation en matière d'habitat établie à près de 5,36 ha ces dix dernières années, c'est moins de 1 ha qui sont proposés au développement de l'habitat pour les 15 prochaines années sur les seules dents creuses ».

⇒ Ce que le PLU prévoit, permet, structure

- Les espaces agricoles et naturels, qui constituent une ressource et la richesse du territoire (paysage et cadre de vie des habitants, accueil touristique *vert et blanc*) seront strictement préservés par le règlement et plans de zonage.
- Les quartiers résidentiels du Miroir, de la Combette et de la Rochette ne seront pas étendus, et seront maintenus dans la limite urbanisée existante des Hôpitaux-Neufs.
- Revaloriser, réinvestir, mobiliser les espaces déjà artificialisés : la reconfiguration d'îlots ou de quartiers dans la maille bâtie existante est privilégiée.

4.2 Principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale, inclusivité.L'intention de la commune

« l'appui de l'étude menée par la CCI25 qui identifie le secteur à « enjeu » au niveau du commerce, le PLU confirme le renforcement de la moyenne surface existante sans exagération. Les élus complètent la réponse à donner par un projet global de valorisation et de renforcement des commerces du bourg qui place l'humanité des échanges au cœur de l'enjeu ».

⇒ Ce que le PLU prévoit, permet, structure

Les choix retenus par la collectivité visent à conforter la **fonction urbaine du village**.

La requalification récente des **espaces publics (halle du marché, mobiliers urbains)**, l'organisation des **services et équipements** de proximité... concourent à construire le « cœur du village ». Les espaces artificialisés seront réinvestis, la diversité d'usages sera favorisée. Le quartier de l'ancienne Gare, au centre du village, est destiné à un projet multifonctionnel, l'accueil des locaux administratifs de la Communauté de Communes, une maison de santé et une offre de logements accessibles et inclusifs. L'entrée Sud, Porte de Vaud sera requalifiée par un programme global rive gauche associant la ZAD et l'activité commerciale, et rive droite la préservation environnementale (avec en marge des espaces de stationnement dédiés au covoiturage et accès au centre du village)

4.3 Prévention des risques naturels prévisibles

Le diagnostic a fait état des lieux des risques naturels, risques technologiques, des pollutions diverses, des nuisances de toute nature. Les études conduites lors de l'élaboration du document de PLU, ont permis de préciser l'exposition aux risques géologiques des Hôpitaux-Neufs, d'informer la population sur leur nature et leur situation.

5. INCIDENCES DU PROJET de PLU des HÔPITAUX-NEUFS

Il faut donc déjà relever le mérite du projet de PLU des Hôpitaux-Neufs de répondre aux objectifs de développement durable, d'aborder de façon positive les grands principes du droit des sols visant à ordonner, structurer une stratégie d'occupation de l'espace, destinés à satisfaire les besoins de la population et de la société et la préservation des ressources sur le territoire.

De multiples solutions étaient envisageables. Lesquelles retenir ? Comment les concilier ? Comment réconcilier le territoire ? Et surtout, comment **donner du sens, faire sens** pour le territoire ? Ce sont précisément ces interrogations qui ont lancé en 2021 le travail de l'équipe municipale des Hôpitaux-Neufs et qui sont retranscrites dans leur PADD.

« Donner du sens » : ce sont cette ambition et cette aspiration qui ont réussi, à mon sens, à performer l'exercice du document de planification urbaine de la commune des Hôpitaux-Neufs, pour aboutir à un projet de territoire durable : décloisonner l'approche par « enjeux », pour donner du sens au territoire. Cette dimension intégratrice, transversale du projet de PLU se traduit par un rapport d'échelle et un rapport au temps équilibrés.

5.1 Equilibre dans les rapports d'échelle

Conscient du caractère privilégié de la commune, de sa situation géographique et son attractivité, de ses paysages, la municipalité a rapidement identifié le « rapport d'échelle », comme un levier essentiel pour donner du sens au projet de territoire.

Une attention constante semble avoir été portée, tout au long du processus, pour définir et concrétiser ce qui devait être « **le juste rapport d'échelle du projet** » pour les Hôpitaux-Neufs.

☞ Le projet de PLU aborde et travaille sur les notions de **ruralité**. L'enjeu de trouver le juste équilibre entre le développement attendu et la préservation de ce qui constitue les qualités intrinsèques du village, du cadre de vie pour la population résidente et touristique est prégnant.

Le rapport d'échelle dans le projet de PLU se retrouve également dans :

- la préservation des **proportions** entre le village contenu et son vaste territoire : maintien des espaces agricoles, naturels et forestiers, des perspectives et du paysage monumental.

- le choix d'éviter la conurbation avec Jougue avec des zones commerciales ou d'activités : ce qui aurait eu pour incidence d'estomper, de banaliser l'entrée du village. La commune a retenu le choix de préférer des espaces de transition, des interfaces requalifiées et reconquises, de maîtriser l'image et la construction paysagère de l'entrée du village, au bénéfice réciproque des deux communes.

Cette posture a été appréciée : un choix singulier, d'offrir dès l'entrée une image complète des Hôpitaux –Neufs, complexe, plurielle, unique : un secteur préservant l'agriculture, restaurant le potentiel de biodiversité, faisant face à une construction urbaine requalifiée.

☞ Le projet de PLU interroge ensuite **l'urbanité et le vivre-ensemble** dans l'enveloppe urbaine, sur des secteurs destinés à une reconfiguration urbaine visant à retrouver une densité mesurée et un partage de l'espace multifonctionnel, commerces et services, associant une offre de logements inclusif et accessible pour le quartier « Gare » et « Porte de Vaud ».

Le projet de PLU apporte bien des solutions pour un développement économique et commercial, pour le maintien et le développement de la population dans son village, tout en restant dans les limites de son enveloppe urbaine.

5.2 Un équilibre dans le rapport au temps

Cet équilibre se retrouve bien dans les postures retenues dans le projet de PLU :

☞ **Patrimonialisation** : protéger sur le temps long les espaces agricoles, naturels et forestiers...

☞ **Transition** : transformer progressivement la maille urbaine, gérer les interfaces, restaurer, requalifier la trame verte et bleue, l'entrée Sud du village...

☞ **Progression** : maintien de l'accueil de population par la création de logement progressive sur les 15 années pour ne pas rompre l'équilibre par exemple...

6. OBSERVATIONS et REQUÊTES INDIVIDUELLES

A mon sens, les observations recueillies durant l'enquête publique ont permis de **mettre à l'épreuve le défi du zéro artificialisation nette** relevé par l'équipe municipale, l'ambition portée par la pertinence et légitimité du projet de territoire durable exposé, proposé dans le PADD et formalisé par le PLU de la commune.

Dans son mémoire, le maître d'ouvrage apporte des arguments et des réponses cohérentes avec son projet de PLU.

Trois thématiques principales ont été questionnées.

6.1 Thématique Reconfiguration urbaine : ciblé sur l'urbanisation commerciale, la ZAD et entrée de bourg « Porte de Vaud ».

☞ La coupure « verte » de la Porte de Vaud, projetée dans le PLU des Hôpitaux-Neufs, environnementale et paysagère se révèle opportune ; elle permet effectivement de préserver une transition entre deux villages, des perspectives plus longues vers ce qui caractérise le territoire, à savoir son paysage de montagne. Il s'agit à mon sens de création de valeurs, d'aménités au bénéfice partagé, cohérent avec l'enjeu touristique et le cadre de vie de la population.

L'OAP est précisément un outil adapté pour apporter cette lecture transversale et donner du sens au projet et à la réglementation qui s'y applique. Il s'agit de performer la responsabilisation individuelle et collective par l'efficacité des mesures qui s'imposent à tous.

→ L'OAP « Trame Verte et Bleue » restant à finaliser et qui complétera la version définitive du PLU devra mettre en lien les différents enjeux de la biodiversité, leur spatialisation et les projets (protection, restauration, aménagement, gestion...) associés pour garantir l'intégrité et les services rendus par la trame verte et bleue. Les services rendus en termes de biodiversité, de création de valeurs durables seront plus facilement lisibles pour les acteurs.

☞ Le secteur entrée sud du village, en zonage UAs, bénéficiera d'une reconfiguration urbaine destinée à densifier le tissu bâti. Il s'agit d'un programme global et multifonctionnel intégrant les acteurs et entreprises déjà présents sur le site. **Le traitement qualitatif de l'entrée des Hôpitaux-Neufs fait partie des éléments fortement positifs du projet de PLU.**

Les réponses apportées par le maître d'ouvrage sont en cohérence et font référence aux arguments ayant justifié la posture et le choix en matière de PADD.

6.2 Thématique Agricole

Cette thématique questionne l'artificialisation des sols...

Il est important de rappeler en préalable que le sol à vocation agricole n'est pas qu'un simple support ; **« c'est une ressource assurant de multiples services connexes à l'agriculture, non renouvelable à l'échelle d'une vie humaine »**. La lutte contre l'artificialisation des sols est un enjeu prioritaire, comme le dispose l'article L 101-2 alinéa 6^{bis} de la loi Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.

La désaffectation d'un sol à vocation agricole est également en contradiction avec les objectifs du PADD et l'ambition ZAN portés par la commune.

La présence d'une exploitation agricole à proximité de l'agglomération est bien identifiée comme une chance pour la commune des Hôpitaux-Neufs, elle peut se révéler être une réelle opportunité (diversification, ...). **La vocation agricole n'est pas remise en cause par le projet de PLU**. A contrario, le changement de destination entrainerait la fragilisation des surfaces constituées par les îlots (RPG) situés sur le flanc Est du village des Hôpitaux-Neufs, soit 2 îlots de part et d'autre du bâtiment d'exploitation et un troisième dans la continuité, pour une superficie de 11 ha. A noter que l'exploitation dispose également d'un accès aisé par la route du Balzon, le chemin des Ravières sur les prairies des Balzon...

⇒ La modification de zonage et le déclassement tels que sollicités pour un projet particulier ne m'apparaissent effectivement pas appropriés. Le maintien du zonage A tel que prévu au projet de PLU et confirmé par la municipalité est à favoriser.

...et la complémentarité avec la biodiversité

La **préservation de la biodiversité** est l'enjeu majeur identifié sur le secteur de la Champagne, et compatible avec l'orientation agricole telle qu'elle est pratiquée par l'exploitante en filière diversification PPAM (Plantes à Parfum Aromatiques et Médicinales). Il s'agit de trouver un équilibre avec l'agriculture, qui contribue au maintien des espaces ouverts et l'accueil du public qui est pour sa part contraint et limité par l'absence d'adduction d'eau potable, et une accessibilité limitée. Aussi, la dispersion de bâtiments annexes supplémentaires s'apparenterait à un mitage de l'espace montagnard, et risquerait d'être dommageable sur le site de la Champagne dont le chalet a été répertorié comme élément patrimonial (L 151-19 du code de l'Urbanisme).

L'enjeu agricole est majeur ; la préservation des milieux favorables et le choix de limiter l'artificialisation des sols sont cohérents avec la volonté de préserver une agriculture présente, efficiente et diversifiée sur le territoire.

6.3 Thématique Risque / constructibilité en site exposé

Réduire la vulnérabilité du bâti, des aménagements et de la population face aux risques naturels ou générés fait partie des points de vigilance pour lesquels le PLU des Hôpitaux-Neufs apporte un diagnostic, des réponses précises et spatialisées.

Une trame établit la nature et distingue le niveau de risque de l'aléa glissement de terrain (g1 et g2), ce qui correspond à la première obligation : INFORMER. Le zonage réglementaire correspond à la seconde obligation de la municipalité, PREVENIR (« prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature »).

Les notions de voisinage avec le risque majeur, d'adaptabilité, de conservation méritent effectivement d'être pris en considération dans l'intérêt général ; il s'agit ici de secteurs déjà urbanisés directement exposés au risque, et à d'éventuelles conséquences de glissement de terrain.

En ce sens, le zonage N dévolu au secteur de la Sablière et du Champs de la Combette m'apparaît totalement justifié dans le projet de PLU des Hôpitaux-Neufs.

7. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

7-1 En ce qui concerne la qualité des documents d'étude

La qualité des documents a été précédemment soulignée. **L'étude s'est positionnée au service du projet, l'alimentant, l'encadrant, le stimulant.**

Le site a été arpenté et bien restitué. Le diagnostic est documenté.

Le PADD est la pièce maîtresse sur laquelle repose la philosophie du projet de territoire pour la commune des Hôpitaux-Neufs.

Dans sa forme, déjà, il faut souligner un Projet d'Aménagement et de Développement Durable qui expose de façon synthétique, claire et attractive à la fois l'expérience de construction collective d'un projet, la justification des ambitions et postures portées par la collectivité pour le village et la qualité de vie des habitants, ET un cadre et des orientations mises en contexte.

Sur le fond, il s'agit d'un argumentaire solide, mettant en perspective les axes retenus avec les enjeux attendus.

Le projet de PLU a ensuite mis en récit le territoire.

7-2 En ce qui concerne le projet de PLU

Le PADD, les OAP et le règlement du PLU constituent un cadre destiné à harmoniser, organiser, orchestrer un projet de territoire ambitieux et réalisable pour les Hôpitaux-Neufs, dans lesquels des projets publics et privés trouveront leur juste place.

Il s'agit d'un changement de paradigme, d'une inversion du processus de planification : plutôt que poser les multiples projets dans un territoire, il s'agit de « penser le territoire comme un projet », réinterroger, stimuler, inscrire les projets à l'aune des enjeux et objectifs exposés par la collectivité, de son PADD constituant la feuille de route concrète d'un projet de territoire dessiné pour les 15 prochaines années...

Le projet de PLU des Hôpitaux-Neufs présente la qualité de proposer un projet de territoire durable cohérent, bien spatialisé tout en apportant des solutions pour accompagner le développement de la commune des Hôpitaux-Neufs au sein de l'enveloppe urbaine. Il dessine un projet ambitieux et enviable pour sa population et accueillante pour tous.

En cela, j'estime qu'il constitue une manière d'exemplarité de démarche et de projet.

AVIS

Pour ces raisons et en considération de l'ensemble des points développés dans le présent rapport, des motivations exposées ci-avant, en soulignant la qualité du processus d'élaboration reposant sur un diagnostic robuste, et un accompagnement efficace, ainsi que l'exemplarité de la posture, des engagements pour construire un projet de territoire durable, pour penser, ménager et aménager le futur de la commune et de son village, j'émet un **AVIS FAVORABLE** au projet de PLU de la commune des Hôpitaux-Neufs

A Mignovillard, le 20/12/2023

Yolande GUYOTON
Commissaire enquêtrice

A handwritten signature in black ink, consisting of the letters 'Y.G.' followed by a flourish, all enclosed within a hand-drawn oval.