

REPUBLIQUE FRANÇAISE

DEPARTEMENT DU JURA

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BESANÇON

ENQUÊTE PUBLIQUE

relative à la révision du plan d'occupation des sols,
élaboration du plan local d'urbanisme (P.L.U.) de LA PESSE (Jura)

*
* *

CONSULTATION PUBLIQUE

du lundi 23 septembre 2013 au samedi 26 octobre 2013, inclus.

*
* *

CONCLUSIONS MOTIVÉES ET AVIS

établi par *M. Gilbert MÉGARD*, commissaire enquêteur, désigné par décision n° E13000137 / 25 de M. le Président du Tribunal Administratif de BESANÇON (Doubs) en date du 30/07/2013.

(Commissaire enquêteur suppléant M. Alain, DESPREZ)

La PESSE commune rurale en zone de montagne comptait 353 habitants au dernier recensement. Elle fait partie du territoire caractéristique des Hautes-Combes qui autrefois avait principalement une vocation agricole et forestière, mais qui, face à la déprise agricole, est confrontée à un vaste territoire et recherche de nouvelles possibilités de maintenir un tissu économique et une qualité de vie attractive.

Une réflexion approfondie a été menée sur le devenir de La PESSE au sein des 5 communes qui composent le territoire des Hautes-Combes, lesquelles ont en commun un même espace montagnard et sont également engagée dans des procédures d'élaboration / révision de leur document d'urbanisme.

L'enquête a pour but de modifier le POS approuvé le 02/02/1996, modifié à 5 reprises, pour le faire évoluer vers un Plan Local d'Urbanisme.

1°/ Régularité de la procédure –

La procédure mise en œuvre a été conforme aux prescriptions du Code de l'urbanisme article L.110 et L.121-1. La délibération du Conseil Municipal en date du 22 avril 2013, arrêtant le projet de PLU était précédée d'une concertation préalable qui a débuté le 25/09/2012 et s'est terminée le 22 avril 2013. La procédure de porter à connaissance et la communication aux personnes publiques associées, aux représentants des chambres consulaires et aux communes voisines, ainsi qu'aux échelons de la chaîne administrative et à l'EPCI ont été régulièrement adressés le 30 mai 2013. Le PNR du Haut-Jura, qui a en charge le projet de SCOT qui couvrira le secteur des Hautes Combes a également été rendu destinataire du dossier.

J'ai été désigné par décision n° E13000317/25 du 30 juillet 2013 du Président du Tribunal Administratif de BESANÇON, avec pour suppléant M. Alain DESPREZ.

L'enquête publique a débuté le 23/09/2013 et s'est terminée le 26/10/2013, soit pendant une durée de 34 jours, et 5 permanences ont été tenues par le commissaire enquêteur, conformément à l'arrêté municipal d'organisation n° 15/2013 du 29/0/2013.

La publicité, l'affichage que j'ai vérifié à chaque permanence et la réception du public n'ont entraîné aucune réclamation.

Hormis la publication rectificative dans le journal le Progrès, portant sur le site internet de la mairie, aucune anomalie n'est, à ma connaissance, venu entacher le déroulement de la consultation, laquelle s'est faite dans les règles prévues pour son organisation. Il a été répondu favorablement à toutes mes demandes par la municipalité, notamment pour consulter le cadastre ou obtenir des documents.

Le dossier a été mis à la disposition du public aux jours et heures d'ouverture habituels du secrétariat de mairie, soit le lundi et le jeudi de 09h00 à 11h45 et de 14h00 à 17h00 et le samedi de 09h00 à 11h45.

Le dossier était également consultable sur le site internet de la Mairie : <http://www.mairie-la-pesse.com>, sous la rubrique Plan Local d'Urbanisme version 2 dans sa forme arrêtée le 22/04/2013.

Aucune réclamation ne m'a été faite quant à la possibilité de consulter le dossier.

Le public était reçu lors des permanences dans une salle distincte où toute la confidentialité souhaitable était assurée. Il n'a pas été organisé de réunion publique.

Le projet qui intervient après une précédente enquête publique ayant reçu un avis défavorable du commissaire enquêteur, a été remodelé et en partie adapté.

Le procès-verbal de synthèse a été remis en Mairie au Maître d'ouvrage, le 31/10/2013 et un mémoire en réponse sous forme d'annotations en rouge sur la base du rapport de synthèse, joint en annexe du rapport m'a été remis le 8 novembre 2013.

2°/ Enjeux ou aspects positifs du projet (avantages) –

Le projet a pour premier avantage de présenter un document d'urbanisme conforme à la législation et aux textes en vigueur en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Il est le fruit d'une réflexion et d'un travail important sur l'état des lieux et les perspectives d'avenir de cette petite commune rurale qui doit se tourner vers de nouvelles orientations en raison des mutations survenues au sein de la société. Il répond aux enjeux de développement urbain durable, à savoir :

- Affirmer le caractère de pôle de services que joue La PESSE au sein du territoire des Hautes-Combes ;
- Gérer au mieux les surfaces (densification optimale) afin d'économiser l'espace et de limiter sur le long terme la diminution des terres agricoles ;
- Densifier la construction en tenant compte des spécificités topographiques locales, d'un enneigement parfois conséquent, de formes urbaines traditionnelles constitutives d'un patrimoine riche ;
- Organiser les dessertes et le parcellaire afin de réduire la taille des parcelles sans obérer la qualité de vie des futurs occupants ;
- Diversifier les formes bâties, et favoriser l'utilisation des énergies renouvelables et les économies d'énergie, notamment par l'implantation du bâti et les formes bâties.
- Privilégier les voies mixtes en transformant la rue en espace public partagé et convivial et développer les voies douces ;
- Renforcer la vocation et la complémentarité du centre et du hameau, en confortant l'armature urbaine autour de ces deux entités.

Il permet de répondre aux faiblesses dégagées pendant la phase d'élaboration, soit :

- Un parc social peu développé et une forte tension sur le marché de l'ancien, en cherchant à maintenir la part du locatif et à développer un parc de logements adaptés au vieillissement ;
- La difficulté d'implanter des entreprises en raison de contraintes environnementales, en permettant l'accueil d'entreprises artisanales, en renforçant le développement économique endogène qui valorise le territoire et en cherchant à favoriser le développement touristique sous toutes les formes modernes que la montagne permet, notamment vers de nouvelles clientèles pour une rentabilisation sur 4 saisons et non plus uniquement lors des périodes de vacances scolaires ;
- Face à la déprise agricole, à l'enfrichement des paysages et à la difficulté d'attirer des repreneurs, de favoriser la diversification des activités liées à l'agriculture, au tourisme et aux hébergements touristiques diversifiés ;
- Dans un contexte de montagne, favoriser le maintien des commerces et des services, en renforçant les possibilités d'accueil au centre du village et en organisant le territoire pour préserver des espaces attractifs dédiés aux sports et loisirs au plus près des équipements (pistes de ski, de randonnée) ;
- Face aux entrées de village et de leurs points noirs immédiatement perceptibles, ainsi qu'aux typologies architecturales disparates peu valorisantes du village centre, préserver le patrimoine bâti valorisant et supprimer ou traiter les verrues ;

- Face aux difficultés de stationnement en saison touristique, accroître et répartir les capacités de stationnement et permettre aux véhicules de transport en commun de trouver des zones de retournement et de stationnement.

Il vise également à :

- Préserver les paysages de qualité et les caractéristiques des anciennes fermes et de leurs abords tout en permettant leur évolution, notamment vers une reprise des activités agricoles, et tout en cherchant au maximum à limiter l'impact de l'urbanisation sur le milieu naturel (secteurs Ahab) ;
- Préserver les milieux naturels et la biodiversité, en tenant compte des milieux physiques (zones humides, pelouses) ;
- Définir un règlement pertinent, en créant des sous secteurs permettant de maîtriser au maximum les impacts sur les zones sensibles, tout en permettant l'ouverture à des projets innovants et valorisants.
- Maintenir la zone d'activités et ses extensions pour favoriser les entreprises de la filière bois et notamment les activités de seconde transformation ;
- Accompagner le maintien et le développement des filières agricoles et sylvicoles, pour lesquelles l'enjeu est double, socio-économique et paysager, tout en donnant les moyens à la filière agricole de se pérenniser, en protégeant durablement les sièges d'exploitations et en leur permettant de se développer ; aucune extension urbaine n'a été envisagée à proximité des bâtiments d'exploitation ;
- Bannir l'étalement urbain linéaire et le mitage des espaces agricoles et protéger les meilleures terres agricoles de l'urbanisation ;
- Prendre en compte les circulations agricoles et éviter l'enclavement ;
- Permettre le changement de destination encadré des bâtiments agricoles isolés inclus dans la zone A, dans la mesure où ces bâtiments repérés présentent un intérêt patrimonial et architectural ;
- Prendre en compte dans le zonage la spécificité du territoire de montagne et permettre les activités annexes et complémentaires (hébergement touristique, vente directe ...) assurant un revenu supplémentaire ;
- Promouvoir le territoire, ses qualités et possibilités afin d'attirer de nouveaux agriculteurs en reprise d'exploitation et de réactivation d'anciennes exploitations face à la déprise ;
- Redynamiser la pratique de l'estive et des groupements pastoraux ;
- Valoriser les productions locales et le développement des circuits courts et vente directe ;
- Prévoir l'implantation des activités d'exploitation au plus près de la ressource sur un site accessible et desservi par les équipements publics, avec évolution possible vers des activités de seconde transformation ;
- Soutenir le développement de la filière bois, et notamment par le biais du projet, en agissant en faveur d'une meilleure mobilisation des bois et par l'amélioration des dessertes ;
- développer le bois énergie pour ses répercussions sur l'indépendance énergétique, le caractère renouvelable de la ressource et la lutte contre l'extension de la couverture bois qui ferme les paysages, en prenant en compte des dessertes forestières dans les projets de développement urbain.
- Attirer de nouvelles populations par le biais des nouvelles technologies de l'informatique et de la communication qui sont un véritable enjeu pour l'accueil d'entreprises et le développement du télétravail, tout en limitant les déplacements, mais nécessite la création d'un réseau à haut débit (Fibre).

Le programme ambitieux ouvre des voies vers les évolutions souhaitées, mais les projets de développement portant sur l'urbanisation du centre, du hameau et de la zone d'activités, me paraissent entrer dans les possibilités d'une commune rurale, d'autant plus que les gros projets sont portés par des entrepreneurs privés.

Les réponses faites par les personnes publiques associées ne remettent pas en cause les orientations du projet.

3°/ Enjeux ou aspects négatifs du projet (inconvéniants) –

L'évolution de la commune comme elle est souhaitée nécessite plusieurs mesures d'accompagnement. Il s'agit notamment :

- Du traitement des eaux de ruissellement qui engendrent des inondations au centre du village où le réseau de collecte ne parvient pas à absorber les écoulements. Cet inconvéniant va à l'encontre de la préservation du patrimoine bâti traditionnel ;
- De la capacité de la station d'épuration et des circuits d'évacuation vers les lésines ;
- De la capacité de la station de pompage de l'Embouteilleux à fournir l'eau potable à terme ;
- Du caractère sensible de la zone d'activités de Chaudezembre qui héberge une espèce communautaire protégée de papillon Apollon ;
- Du mitage important auquel doit faire face la commune par la présence de nombreuses fermes isolées patrimoine traditionnel des Hautes-Combes ;
- De l'augmentation prévisible du traitement des secteurs enneigés ;
- De l'entretien des voies de déplacements doux.

4°/ Quant aux mesures compensatoires mises en œuvre (le cas échéant) –

La zone d'activités de Chaudezembre a été réduite en raison de la présence de chenilles à papillon Apollon. Si le centre de la zone n'est pas concerné par cette présence, en revanche la bordure ouest est un site de reproduction. En conséquence, les élus porteurs du projet ont décidé de diminuer le secteur sud 1AUY d'une superficie de 2200 m². En compensation également, la commune a décidé un PGI sur 120 hectares portant sur des pelouses qui tendent à s'enfricher dans la partie sud-ouest du secteur des couloirs, avec pour objectif la préservation du papillon Apollon.

Dans la même optique de préservation de la nature, le projet de lotissement de la Combe prévoit un espace inconstructible : espaces verts, espaces publics, valorisation de la zone humide et traitement des eaux pluviales qui forment en entrée de secteur une mare temporaire lors de fortes précipitations.

5°/ Conclusion générale –

Le projet prend en compte les caractéristiques historiques et spécifiques du territoire des Hautes-Combes (mitage important des fermes typiques, valeur patrimoniale et architecturale du bâti ancien). Il traduit également une évolution nécessaire face aux besoins nouveaux des habitants et aux réalités économiques qui font du tourisme une priorité dans les ressources du territoire, conjointement avec le maintien d'un tissu d'entreprises locales et endémiques, ainsi que de commerces de proximité qui donnent à la PESSE son rôle de pôle de services au sein des Hautes-Combes. Rôle à valoriser et amplifier pour attirer et implanter des populations nouvelles qui permettront d'assurer la mixité et la survie d'un territoire où les résidences secondaires ne peuvent seules suffire à la pérennité d'équipements commerciaux attractifs. La mixité sociale est recherchée, notamment par le biais des équipements structurants du village et la volonté de conserver et valoriser le tissu économique de ce pôle de services. Le projet dégage une capacité de 40 logements supplémentaires en résidences principales et 40 logements également en résidences secondaires, pour les 15 prochaines années.

De même, la recherche d'un tourisme plus attractif et couvrant les 4 saisons est également gage du maintien de services et d'activités performants, rendant le territoire plus attractif et répondant mieux à une clientèle en recherche de nouveaux hébergements, de nouveaux loisirs et désireuse de profiter dans les meilleures conditions d'un territoire préservé pendant, mais également en dehors des périodes de congés et vacances. Les prescriptions de l'article 1^{er} de la Loi montagne se retrouvent ici dans le projet.

Les orientations et aménagements retenus sont de nature à répondre aux enjeux et objectifs visés. Ils passent par une redéfinition de secteurs du POS notamment dans les espaces urbanisés du village et du hameau qui se révéleraient rapidement un obstacle à une bonne évolution en matière d'accueil touristique (voies douces, espaces d'aération au sein du village, parcs de stationnement répondant aux besoins diurnes et nocturnes).

Les évolutions du POS vers le projet de PLU trouvent des traductions réglementaires, soit dans le règlement, soit dans les orientations d'aménagement et de programmation, dans le respect des prescriptions du PADD. Les options retenues portent sur l'aménagement des zones 1AU, la restructuration du village, l'aménagement des entrées du village centre et les déplacements doux. Par rapport au POS en vigueur, les consommations d'espace suivantes sont constatées : zone U (+ 17,2 hectares), zone AU (- 20 hectares), zone A (+ 229,7 hectares), zone N (- 226,8 hectares), soit un solde positif de 2,9 hectares (A+N) – 2,8 hectares (U + AU) = 0,1 hectare, projet « Ecolodge » (Nt + Nta) compris. Une utilisation économe et équilibrée de l'espace avec une densité à l'hectare revue à la baisse pour les secteurs à urbaniser, notamment la Combe, est recherchée, mais également une réduction des surfaces urbaines ou à urbaniser. Le zonage notamment en zone A et N avec des sous-secteurs plus ciblés est orienté vers la protection des espaces agricoles et des espaces à vocation touristique.

Les incidences du projet sur l'environnement ont été prises en compte et des aménagements sur la zone d'activités de Chaudezembre sont apportés eu égard à la nécessaire protection du papillon « Apollon » présent dans les pelouses sèches dans et autour de la zone, dont la surface a été réduite. Les effets sur les habitats et les espèces remarquables ont été inventoriés. L'impact sur les pelouses est limité. La commune s'est engagée auprès du PNR du Haut-Jura dans un plan de gestion intégré qui couvre 120 hectares, dont 8.000 m² de pelouses retournées à la friche en compensation des 3,3 hectares de pelouses de la zone d'activité.

Les autres habitats remarquables dans les falaises et corniches calcaire, ainsi que dans le massif forestier restent dans des zones naturelles (N). Les huit ZNIEFF répertoriées sur le territoire ne sont pas touchées.

Les trames verte et bleue ne sont ni atteintes, ni impactées par le projet qui ne touche ni cœur de biodiversité, ni corridor écologique. Le projet touristique « Ecolodge » au hameau de l'Embossieux, situé en limite du périmètre de Natura 2000 ne porte pas atteinte à la préservation des espèces et habitats dans un état de conservation favorable. Cependant, il aura une faible incidence sur une partie de pelouses d'intérêt communautaire et une compensation interviendra par le biais de mesures d'accompagnement mises en place au bénéfice de la faune et la flore communautaire.

Ce projet vise à la valorisation du territoire au titres des diverses possibilités de développement économique, artisanal, commercial et sportif. La préservation de la qualité des paysages, de la nature et des espaces agricoles est un atout mis en valeur, car c'est un aspect essentiel du développement nécessaire à la survie en zone rurale et de montagne.

Les risques sont abordés et traduits dans le règlement, notamment les mouvements de terrain. Aucune zone humide recensée n'est touchée par l'évolution du document d'urbanisme et les effets sur la ressource en eau sont pris en compte, tant pour la protection des captages (Embouteilleux), que pour le traitement des effluents et rejets vers la station d'épuration dont la capacité actuellement suffisante, devra néanmoins faire l'objet d'une réflexion pour l'avenir. L'assainissement individuel hors du réseau unitaire existant est en cours de contrôle par le SPANC, sous la compétence de la Communauté de communes. Les dolines relais directs vers le sous-sol karstique, notamment dans les secteurs urbanisés sont identifiées et protégées des zones d'urbanisation envisagées. Les zones humides répertoriées sont préservées.

Il en ressort que le projet n'a qu'un impact faible et limité sur l'environnement, sans conséquences irréversibles prévisibles.

Les observations des personnes publiques associées et notamment des services de l'Etat prescrivent la mise à niveau du projet de PLU suite à la réduction de la zone de Chaudezembre et à l'étude portant sur la zone Natura 2000 qui abrite le papillon Apollon, laquelle devra être intégrée au dossier. Le zonage devra entériner la réduction.

La Direction Départementale des Territoires du Jura précise que la Commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) a émis un avis favorable.

Le Parc Naturel Régional du Haut-Jura, fait observer que la commune maintient son effort de densification de l'habitat, et qu'à propos du projet Ecolodge la remarque reste d'actualité, la zone Nt et Nta impose la réversibilité obligatoire de l'aménagement afin que le site puisse retrouver son caractère naturel initial et empêche toute évolution vers des constructions en dur.

En réponse le Maître d'ouvrage stipule qu'il apportera les compléments et ajouts nécessaires au projet.

Le projet de PLU n'a pas laissé les habitants indifférents. De nombreuses personnes sont venues consulter les documents, demander des renseignements, porter des mentions au registre ou déposer des courriers. L'Association « La Pesse Environnement », son président, ses défenseurs en la personne de Maître COUTADEUR, ses membres et ses sympathisants, traduisent un rejet global du projet et reproduisent quasiment les mêmes observations que celles qu'ils avaient déjà formulées contre le précédent projet de PLU, parfois en produisant des documents antérieurs à la présente enquête, dont il n'a pu être tenu compte dans la présente consultation attachée à un nouveau projet. Ces personnes estiment que peu d'avancées sont constatées dans le document mis à l'enquête par rapport aux conclusions de Mr GAILLARD, commissaire enquêteur lors de la consultation publique du 18 juin 2012 au mercredi 18 juillet 2012. Ces intervenants auraient vraisemblablement souhaité être associés plus étroitement à la réalisation du projet. Ils ont néanmoins eu la possibilité d'intervenir lors de la concertation préalable et tout au long de la présente enquête publique.

Les autres observations touchent des points ou des situations particulières pour lesquels le mémoire en réponse du Maître d'ouvrage a apporté des aménagements, sauf en ce qui concerne les demandes contraires aux grands enjeux de développement qu'il souhaite mettre en œuvre.

J'estime que le projet, cohérent et à l'échelle d'une commune qui possède des atouts de développement à valoriser dans le respect des prescriptions de la loi montagne, vise à maintenir une qualité de vie et un territoire attractif dans un environnement économique, social et communautaire qui a fortement changé. Les besoins nouveaux des populations, liés à leurs modes de vie, les déplacements, les impératifs liés à la santé et au vieillissement, l'accompagnement des personnes en milieu rural et les services ou équipements induits, sont pris en compte. Par ailleurs, les atteintes limitées à l'environnement sont compensées par des mesures actées au projet notamment en ce qui concerne le secteur de Chaudезembre qui héberge des chenilles et lépidoptères protégés.

- EN CONSEQUENCE -

- ✓ Vu l'étude du dossier conforme soumis à l'enquête publique, les observations formulées par le public et par l'association « La Pesse Environnement », les entretiens avec les personnes concernées ou averties, notre connaissance des lieux et les explications développées par le porteur du projet ;
- ✓ Vu la régularité de la procédure appliquée à l'enquête publique ;
- ✓ Vu les avis des représentants de l'Etat et des personnes publiques associées ;
- ✓ Vu l'avis du Parc Naturel Régional du Haut-Jura ;
- ✓ Considérant la pertinence des évaluations, calculs, dispositions envisagées et réponses apportées par le porteur du projet.

J'ai l'honneur d'émettre un :

AVIS FAVORABLE AVEC RÉSERVES

au projet de révision du plan d'occupation des sols, élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de la PESSE (Jura).

Réserves expresses :

1°/ En exécution des instructions données par l'Autorité préfectorale, le porteur du projet devra apporter les précisions et compléments demandés notamment en matière de zones humides et sur l'incidence du projet communal sur la zone Natura 2000 afin de justifier l'absence d'une évaluation environnementale au sens des articles R 121-14 et suivants du Code de l'urbanisme.

2°/ Conformément aux délibérations du syndicat du PNR du Haut-Jura, le règlement de la zone Nt et son secteur Nta relatifs au projet Ecolodge devra imposer la réversibilité obligatoire de l'aménagement afin que le site puisse retrouver son caractère naturel et empêche toute évolution vers des constructions en dur.

Fait et clos, le 25 novembre 2013.
Gilbert, MÉGARD,
Commissaire enquêteur