

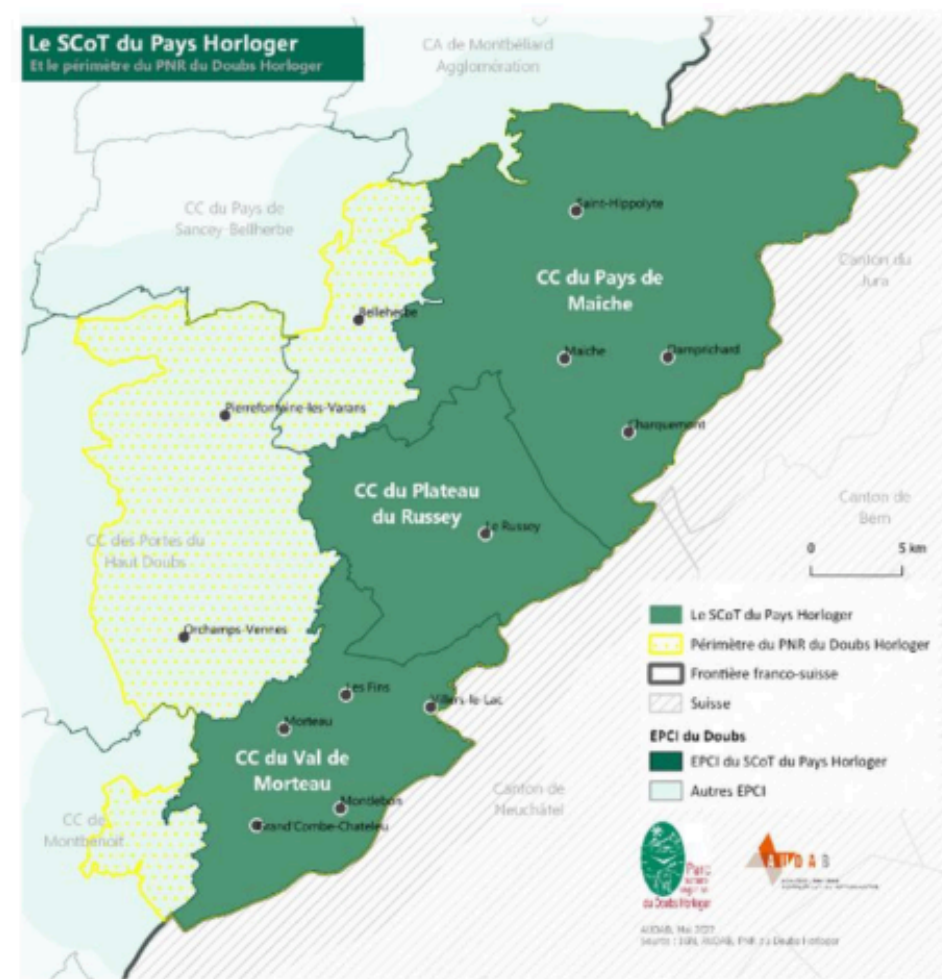
**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**PREFECTURE DU DOUBS**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BESANCON**

**ENQUETE PUBLIQUE**

**Élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays Horloger**  
**(17 avril 2023 – 9 juin 2023)**

**CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS**

**6 juillet 2023**



**Pierre-Marie Badot, Rolande Patois, Louis Pagnier**

Commission d'enquête désignée par décision E23000003/25 du 26 janvier 2023 de Monsieur le Président 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) du Pays Horloger.

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) sont des documents de planification stratégique à long terme (environ 20 ans) créés par la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) en décembre 2000. Ce sont des outils de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale à l'échelle d'un bassin de vie.

Le SCoT du Pays Horloger définit la stratégie et les orientations structurantes pour le développement du territoire constitué des intercommunalités du Val de Morteau, du Plateau du Russey et du Pays de Maïche, pour les vingt prochaines années. Le projet de SCoT du Pays Horloger concerne 68 communes et 3 communautés de communes, à savoir le Val de Morteau (8 communes), le plateau du Russey (17 communes) et le pays de Maïche (43 communes). Le projet de SCoT fixe les orientations du territoire pour la période 2024 – 2044.

Le SCoT du Pays Horloger a été arrêté le 1<sup>er</sup> décembre 2022 par délibération des représentants au comité syndical du Parc Naturel Régional du Doubs Horloger des communautés de communes (CC) du périmètre du SCoT, à savoir la CC du Plateau du Russey (CCPR), la CC du Pays de Maïche (CCPM), la CC du Val de Morteau (CCVM).

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 L 143-20 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 ...".

Le code de l'environnement, article R 123-8 fixe quant à lui les modalités de la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement.

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 et au moins ...

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 ...".

La commission d'enquête a constaté l'existence d'une concertation préalable. L'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale de Bourgogne-France-Comté figurait au dossier, ainsi que la réponse du porteur de projet à cet avis.

La commission d'enquête a également constaté que le porteur de projet a :

- ajouté au dossier le 9 mai 2023 les avis des communes et groupements de communes qui composent l'établissement public,
- prolongé la durée de l'enquête jusqu'au 9 juin 2023 à 17 h00, soit 16 jours ajoutés aux 38 jours initiaux.

En conséquence, 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, 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 d'enquête constate cependant que le dossier d'enquête souffre d'imperfections, d'erreurs et de nombreuses incohérences. A titre d'exemples,

- concernant la forme du dossier, la commission d'enquête observe que de nombreux éléments cartographiques (ex. : cartes du document Etat initial de l'environnement) sont reproduits de manière médiocre et présentés à une échelle trop petite, ce qui les rend difficilement lisibles et insuffisamment informatifs ;
- concernant le résumé non technique, dont la MRAe juge qu'il n'assure pas une information suffisante au public, le porteur de projet indique dans sa réponse que cela sera discuté avec le bureau d'études en charge de sa réalisation ; la commission observe que la possibilité de réviser le résumé non technique postérieurement à l'enquête présente un intérêt très limité et elle constate qu'en l'état ce document ne permet pas d'expliquer brièvement le projet et ses enjeux dans un langage accessible à tous ;
- concernant le nombre de logements à produire, l'Etat relève entre autres une surestimation du nombre de logements à produire, ainsi que des erreurs de calcul et des incohérences de chiffres entre les différents documents ; l'Etat note également que le PADD devra notamment être corrigé pour ajuster le nombre d'habitants et le besoin en logements pour la période 2024-2044 ;
- concernant la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), le porteur de projet indique que les données ont été corrigées dans le document "Justification des choix" et que celles figurant dans le DOO sont correctes, le territoire devant consommer un maximum de 205,3 ha d'ici 2044 ;
- ...

La commission constate également que de nombreux éléments du diagnostic territorial et de l'état initial de l'environnement n'ont pas été actualisés. Elle note que le porteur de projet indique que "certaines données ont tout de même été actualisées pour un besoin de pertinence des objectifs chiffrés présentés". La commission observe que le porteur de projet n'explique pas de manière précise quelles sont les données qui ont été mises à jour, ni sur quelles bases il a jugé que certaines données étaient pertinentes et d'autres non. La commission d'enquête constate en outre que le porteur de projet n'apporte pas dans sa réponse d'éléments objectifs permettant d'établir que l'absence de mise à jour de certaines données n'a pas affecté les différents objectifs chiffrés consignés dans le projet. Elle prend acte de la volonté du porteur de projet de corriger ces éléments mais constate qu'il n'indique ni de quelle manière ni à quelle échéance cela sera réalisé. La commission d'enquête remarque que le porteur n'apporte pas de précisions sur les conséquences possibles d'une éventuelle révision quant aux objectifs chiffrés du DOO. La commission d'enquête considère qu'associées à l'incohérence de nombreux chiffres entre les différents documents, ces lacunes dans l'actualisation des données sont de nature à grever la validité des objectifs qui ont été soumis au public dans le projet de SCoT.

En conclusion, la commission d'enquête observe que diverses insuffisances n'ont pas été corrigées avant l'ouverture de l'enquête et que de ce fait les rectifications et compléments éventuels n'ont pas été effectifs dans le dossier soumis au public pendant l'enquête. La commission considère que cet état de fait est dommageable, le public n'ayant pu bénéficier d'une information claire et facilement appréhendable. La commission observe aussi que les nombreuses incohérences entre les chiffres présentés dans les différents documents du dossier n'ont pas été de nature à assurer aux différentes parties prenantes, MRAe, personnes publiques associées, communes et communautés de communes, public... une information précise et dénuée d'ambiguïté.

### **2.3. Conclusions relatives au déroulement de l'enquête publique**

La commission d'enquête constate que la désignation de la commission d'enquête, les arrêtés d'organisation, les annonces légales, les affichages en mairies, les moyens mis à disposition du public pour consulter le dossier et émettre des observations, la durée de l'enquête (54 jours), les permanences tenues (18), le nombre de lieux d'enquête (10), les formalités de clôture, la remise au porteur du procès-verbal de synthèse et la rédaction du mémoire en réponse du porteur de projet ont été conformes aux prescriptions. La commission considère que ces dispositions ont permis au public de s'exprimer sur le projet, tel qu'il est présenté dans le dossier d'enquête.

La commission d'enquête considère donc que l'enquête publique relative au projet de SCoT du Pays Horloger s'est déroulée conformément aux textes en vigueur et aux dispositions des arrêtés AR202305 et AR202311 de M. Denis Leroux, Président du Parc Naturel Régional du Doubs Horloger, l'organisant du lundi 17 avril 2023 à 9h00 au vendredi 9 juin 2023 à 17h30, soit pendant 54 jours consécutifs.

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

Le projet de SCoT du Pays Horloger fixe les orientations générales d'évolution du territoire pour les 20 prochaines années, à savoir la période 2024/2044. Il s'articule autour de 4 grands axes définis dans le Plan d'Aménagement et de Développement Durable :

- Mettre la préservation du patrimoine et des paysages au cœur du projet d'aménagement,
- Valoriser les richesses locales en tenant compte de leur vulnérabilité
- Prévoir une urbanisation garante d'un cadre de vie de qualité
- Construire un territoire de montagne dynamique et attractif pour demain.

Le projet de SCoT apparaît globalement compatible avec les documents cadres de rang supérieur, et notamment la loi Montagne du 9 janvier 1985, la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestions des Eaux (SDAGE) du bassin Rhône - Méditerranée - Corse 2022-2027, le SAGE Haut-Doubs Haute-Loue approuvé le 7 mai 2013, la Charte du Parc Naturel Régional du Doubs Horloger approuvée le 4 septembre 2021 et le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) de la région Bourgogne Franche Comté approuvé le 16 décembre 2020.<sup>1</sup>

Cependant, la compatibilité du projet avec les attendus du Plan de Gestion du Risque inondation (PGRI) Rhône Méditerranée approuvé le 7 décembre 2015 et avec le SDAGE mérite d'être mieux affirmée puisque ces documents demandent la préservation des espaces de bon fonctionnement et espaces de mobilité des cours d'eau, et les zones d'expansion des crues et non pas leur simple prise en compte comme indiqué dans le projet de SCoT.

### **4. CONCLUSIONS QUANT AUX INCIDENCES DU PROJET**

#### **4.1. Conclusion quant aux requêtes individuelles**

La commission d'enquête a étudié minutieusement, au cas par cas, les tenants et les aboutissants de chaque requête individuelle. La quasi-totalité de ces observations concernent des demandes de modification de classement de parcelles.

La commission d'enquête observe que le public qui s'est manifesté éprouve des difficultés à comprendre les différences entre un SCoT et un document d'urbanisme, carte communale, PLU ou PLUi.

---

<sup>1</sup> Le SRADDET a été annulé par un jugement du 12 janvier 2023 du Tribunal Administratif de Dijon et sa date d'annulation est différée au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

La commission d'enquête a invité les personnes ayant déposé ces requêtes à formuler leurs demandes lorsque le document d'urbanisme en vigueur sur la commune concernée sera révisé ou lorsqu'un nouveau document sera élaboré.

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

La commission d'enquête observe qu'en matière d'emplois, le PADD exprime vouloir construire un territoire de montagne dynamique et attractif en implantant les emplois en cohérence avec l'armature territoriale. Le projet de SCoT a ainsi pour objectifs – déclinés dans les prescriptions 32 à 35 du DOO – de maintenir les emplois dans les polarités et les villages et de structurer une offre adaptée à la taille et au rayonnement de chaque polarité.

S'agissant de l'industrie et de l'artisanat, la commission note que le projet de SCoT vise à développer une industrie innovante en consolidant et développant l'activité industrielle, en la maintenant sur le territoire en soutenant l'innovation et en valorisant les savoir-locaux.

La commission d'enquête remarque que ces objectifs sont pleins de bonnes intentions mais que le projet de SCoT est insuffisamment prescriptif sur les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Elle constate que le projet prévoit une consommation foncière de 28,3 ha pour le développement économique, mais qu'en l'état la justification de ce besoin n'est pas pleinement avérée. Elle recommande de conditionner strictement toute artificialisation nouvelle à des fins économiques à des projets dont le potentiel de création de richesse et d'attractivité aura été démontré.

En matière commerciale, la commission d'enquête note que l'Etat et d'autres personnes publiques contestent la pertinence du besoin foncier dédiée aux activités commerciales, qui a été évalué à 3 ha, soit 1 ha par intercommunalité. La commission considère que l'objectif de privilégier les centres urbains pour le maintien et le développement des commerces est parfaitement approprié et recommande de conditionner strictement toute artificialisation nouvelle à des fins commerciales à des projets dont le potentiel de réponse aux besoins de la population du territoire aura été clairement démontré.

En matière de tourisme, la commission d'enquête constate que le projet de SCoT vise à développer un tourisme de "pleine nature" dans un contexte de régression des activités de neige, ce qui apparaît judicieux. La commission observe cependant que les données sur lesquelles repose le projet sont anciennes et recommande qu'une actualisation soit effectuée avant la validation de tout projet d'aménagement conséquent par les collectivités.

La commission d'enquête observe qu'en matière d'agriculture et d'activité forestière, le projet de SCoT affiche une volonté forte de maintenir et développer les atouts du territoire dans ces domaines. Dans le même temps, la commission d'enquête constate que le projet de SCoT a été élaboré pour tendre vers l'objectif "zéro artificialisation nette" inscrit dans la loi Climat et Résilience à l'horizon 2050. Elle remarque qu'au cours des 10 prochaines années, le territoire vise à réduire sa consommation d'ENAF de moitié avec une artificialisation qui devrait au maximum affecter 233 ha<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ce chiffre varie en fonction des documents.

La commission d'enquête note cependant que le projet n'indique pas de manière claire la part respective d'espaces naturels, d'espaces agricoles et d'espaces forestiers qui pourraient être ainsi consommés. La commission d'enquête considère que le projet de SCoT pourrait être plus prescriptif en la matière et recommande d'étudier dans quelle mesure des seuils pourraient être fixés en matière de consommation de ces différents types d'espaces.

#### **4.3. Incidences sur la santé et la qualité de vie**

La commission d'enquête constate que le projet de SCoT décline une série de principes et d'objectifs qui visent à aménager durablement et sobrement le territoire en préservant et en offrant aux habitants un cadre de vie attrayant, en tentant d'atténuer les effets du réchauffement climatique, en intégrant et anticipant les risques naturels et en réduisant les pollutions et les nuisances.

En ce sens, la commission d'enquête considère que le projet de SCoT participe, notamment à travers ses prescriptions en matière d'urbanisme et de protection de l'environnement, à l'amélioration de la santé et de la qualité de vie de la population de son territoire.

#### **4.4. Incidences sur les mobilités**

La commission d'enquête note que le projet de SCoT prévoit d'élargir l'offre de mobilité et de développer en parallèle des alternatives fiables à la voiture individuelle. A cette fin, le projet s'appuie notamment sur l'amélioration des modes de transports collectifs et le développement du covoiturage. La commission d'enquête remarque que les modes doux de déplacement seront favorisés et réalisés en priorité à l'intérieur d'un même bassin de proximité et que des mesures, telles que l'obligation de doter les aires de stationnement d'une infrastructure de recharge des véhicules électriques, encourageront le développement d'une mobilité moins nocive.

La commission considère que le projet de SCoT favorise ainsi une nouvelle façon de se déplacer plus inclusive et moins polluante.

Elle s'interroge néanmoins sur le bien-fondé de l'enveloppe de 16 ha dédiée au prolongement de la route des microtechniques entre Fuans et Villers-le-Lac, projet qui, au dire même du porteur de projet, n'a fait l'objet d'aucune étude de faisabilité ou pré-opérationnelle, et dont ni le tracé, ni le gabarit ne sont connus.

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

La commission d'enquête constate que le projet repose sur une armature territoriale claire, constituée de 2 pôles majeurs (Morteau, Maîche), 1 pôle médian (St Hippolyte), 6 pôles intermédiaires (Les Fins, Montlebon, Villers-le-Lac, Grand'Combe-Chateleu, Damprichard et Charquemont), et 58 villages.

La commission d'enquête estime que dans l'ensemble, le projet de SCoT repose sur des principes d'aménagement favorisant un développement durable du territoire et en adéquation avec son histoire et son environnement naturel.

La commission d'enquête observe qu'en l'état actuel – c'est-à-dire sauf erreurs et sous réserve de possibles révisions – le projet de SCoT prévoit la construction de 5 435 logements au cours des 20 prochaines années soit une moyenne de 272 logements par an, dont 68% au sein de polarités bien définies et cohérentes. Le projet de SCoT vise à proposer une offre diversifiée de logements priorisant la mobilisation et la rénovation de l'existant ainsi que l'exploitation des dents creuses. Le projet évalue à 205,3 ha<sup>3</sup> l'extension de l'artificialisation. La commission d'enquête constate que le projet de SCoT répond ainsi aux critères de la loi Climat et Résilience en prévoyant la réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020.

Cependant, la commission d'enquête s'interroge sur le mode de calcul retenu pour la détermination du besoin en logements qui manque de clarté et qui est sujet à critiques de la part de la MRAe, de l'Etat et d'autres personnes publiques associées. La commission d'enquête remarque que tout changement dans l'estimation de ce besoin impactera de façon corrélative l'artificialisation, c'est-à-dire la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, qui en l'état est potentiellement surestimée. La commission d'enquête constate qu'autant elle-même que les personnes publiques associées, les collectivités consultées et le public en général, n'ont pas disposé pendant l'enquête, d'informations non équivoques sur le besoin en logements et le besoin foncier correspondant.

La commission d'enquête note que les formes urbaines retenues visent à favoriser la mixité sociale et s'accompagnent d'une végétalisation des espaces urbains et d'une rénovation énergétique tendant à améliorer les performances du bâti traditionnel qui est par ailleurs protégé.

La commission d'enquête remarque que le parc locatif actuel constitue un facteur limitant pour l'installation de certaines populations, notamment les primo-embauchés, les étudiants et alternants, et plus généralement les travailleurs non-frontaliers, elle recommande que le projet de SCoT mentionne des objectifs précis de création de logements collectifs et sociaux au sein de chaque intercommunalité.

En ce qui concerne la déclinaison des différents objectifs quantitatifs entre les différents pôles du territoire, la commission note que le porteur de projet considère que la répartition des objectifs est favorable à la Communauté de Communes du Pays de Maïche (CCPM). A l'appui de cette affirmation, le porteur de projet utilise comme indicateur le pourcentage de diminution du taux de croissance de la CCPM qui est plus faible (-13%) que ceux des autres communautés de communes qui sont respectivement de -58% pour la Communauté de Communes du Plateau du Russey (CCPR) et de -43% pour la Communauté de Communes du Val de Morteau (CCVM). La commission remarque que l'utilisation de cet indicateur est trompeuse en première lecture. La comparaison des chiffres absolus en termes de perspective d'évolution de la population (3185 h pour la CCVM, 1215 ha pour la CCPR et 2400 h pour la CCPM) et de nombre de logements à prévoir d'ici 2044 (2510 logements pour la CCVM, 902 pour la CCPR et 2023 pour la CCPM) montre au contraire que la répartition prévue induit une différence marquée entre les deux pôles majeurs. La commission d'enquête observe que la répartition des différents seuils entre les EPCI correspond au dire même du porteur de projet à un arbitrage politique. La commission d'enquête observe qu'une telle décision relève effectivement d'un choix politique qui appartient au comité de pilotage. La commission constate que ce choix est de nature à accentuer le déséquilibre entre les 2 pôles majeurs.

---

<sup>3</sup> Ce chiffre varie en fonction des documents.



#### **4.6. Incidences sur l'environnement, les ressources en eau, l'énergie**

Concernant les incidences environnementales du projet, la commission d'enquête observe que le projet de SCoT traduit une volonté politique forte de réduire le recours à l'urbanisation en dehors des enveloppes urbaines grâce à la mobilisation des logements vacants, du bâti mutable et des dents creuses, ce qui autorise la réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et qu'il est compatible avec la trajectoire vers le "zéro artificialisation nette" (ZAN) en 2050. En ce sens, le projet répond aux objectifs de la loi Climat et Résilience et il tend à réduire les incidences de l'aménagement et de l'urbanisation sur l'environnement naturel. La commission d'enquête s'associe cependant aux diverses recommandations émises par les personnes publiques associées en matière de pollution visuelle, de connectivité écologique, de diagnostic habitat / faune / flore / zone humide, de protection des plans d'eau et d'adaptation au changement climatique.

Concernant les schémas directeurs d'alimentation en eau potable, la récupération et la réutilisation des eaux pluviales, ou l'assainissement, le porteur de projet indique qu'il ne lui appartient pas d'aller plus loin que les prescriptions et la recommandation formulées dans le DOO. Le porteur de projet semble considérer que des prescriptions plus marquées ne relèvent pas de sa compétence. La commission d'enquête observe qu'un SCoT doit répondre aux besoins de mise en cohérence des différents projets locaux portés dans les différents acteurs de son territoire : en conséquence, eu égard à l'importance des enjeux actuels et futurs constitués par la ressource en eau, les capacités d'assainissement et plus généralement par la disponibilité et la qualité des eaux du territoire, la commission d'enquête constate que le projet de SCoT ne prend pas suffisamment en compte dans ses prescriptions et recommandations l'adéquation entre ces problématiques et les objectifs de développement du territoire. La commission d'enquête note par exemple qu'un enjeu aussi important que les besoins en eau de l'agriculture n'est actuellement pas pris en compte dans le projet de SCoT de manière satisfaisante. La commission d'enquête constate que la sauvegarde des ressources stratégiques fait l'objet d'une recommandation dans le projet de SCoT. Elle observe cependant que sur ce point le projet apparaît insuffisamment documenté, notamment en l'absence d'une identification et d'une cartographie précise de ces ressources.

La commission d'enquête estime que le projet de SCoT n'apporte pas suffisamment d'informations concernant les dispositions envisagées pour concilier la disponibilité et la préservation de la ressource en eau d'une part et les objectifs de croissance démographique et urbaine d'autre part. La commission d'enquête constate que le projet n'explique pas selon quels critères les nécessaires arbitrages entre ces deux objectifs en grande partie antagonistes seront effectués.

Concernant la sobriété énergétique et le développement des énergies renouvelables, la commission d'enquête note la volonté affirmée de tendre vers un territoire à énergie positive, ce qui ne peut qu'être encouragé. La commission remarque cependant qu'en matière de sobriété énergétique, aucun objectif de réduction de la consommation n'est affiché. Elle regrette également que l'ambition de réduire les émissions de gaz à effet de serre ne se traduise pas par des prescriptions ou recommandations précises dans le projet. De la même manière, la commission regrette que le DOO tel que présenté à l'enquête publique ne fixe pas d'objectifs en ce qui concerne la production d'énergies renouvelables, notamment en termes d'énergie éolienne et de bois énergie.

#### **4.7. Opérationnalité du projet**

La commission d'enquête s'interroge sur la pertinence du choix de renvoyer à chaque communauté de communes la déclinaison du projet de SCoT alors que ces EPCI ne disposent pas de la compétence d'élaboration des documents d'urbanisme. Concernant ce choix de décliner la territorialisation des objectifs à l'échelle des intercommunalités, le porteur de projet indique qu'il s'agit d'une décision des élus du comité de pilotage, qui ont affirmé à plusieurs reprises leur volonté de ne pas préciser à une échelle plus fine les objectifs chiffrés du DOO.

La commission d'enquête prend acte de cette réponse. Elle observe cependant que les conséquences d'une telle décision quant à l'opérationnalité du projet ne sont pas anticipées par le porteur de projet. La déclinaison fine des objectifs du DOO serait ainsi assurée par les communautés de communes alors que la compétence d'élaboration des documents d'urbanisme, est détenue par les communes. La commission d'enquête constate qu'une telle situation fait peser un risque non négligeable sur la mise en œuvre concrète des orientations et objectifs du projet. La commission d'enquête note en outre que des avis défavorables au projet de SCoT ont été exprimés par plusieurs communes. Ainsi, rien n'indique que sur un territoire donné, communes et EPCI seront toujours à même de trouver des convergences.

### **5. CONCLUSION GENERALE**

Ainsi qu'en témoigne le rapport de la commission, l'enquête publique relative au projet de Schéma de Cohérence Territoriale du Pays Horloger s'est déroulée dans les conditions habituelles de consultation du public prévues par la réglementation en vigueur. Aucun incident n'est survenu et les commissaires-enquêteurs se sont attachés à vérifier le respect des règles de forme – annonces légales, affichages, accessibilité aux dossiers, mise à disposition des registres, formalités dévolues aux maires – sans relever d'anomalies particulières pouvant remettre en cause la bonne accessibilité à l'information pour le public. De ce constat global se déduit l'appréciation générale portée par la commission d'enquête sur un déroulement satisfaisant de la procédure.

La commission d'enquête remarque que la participation du public s'est avérée extrêmement faible (n=17), sans commune mesure avec les contributions généralement relevées dans les enquêtes publiques traitant de projets importants, voire visant des enjeux plus modestes. Cependant, les statistiques de consultation numérique (n=742) et de téléchargement (n=147) du dossier montrent que le projet de SCoT du Pays Horloger a fait l'objet d'un intérêt certain de la part d'une partie du public. Plusieurs explications, dont la portée relative est difficile à apprécier, peuvent être avancées pour rendre compte du faible nombre d'observations enregistrées :

- l'aménagement du territoire se décline sur la base de principes généraux en grande partie consensuels, vis à vis desquels il est difficile de s'opposer,
- une consultation sur un projet de SCoT paraît assez lointaine aux populations concernées et n'est pas perçue comme une modification du vécu, présent ou futur,
- les procédures préalables d'information et de concertation ont rempli leur office et n'ont pas déclenché de prises de position ou d'oppositions marquées,

- les divergences locales d'appréciation, dont certaines subsistent cependant et sont traduites dans les avis de plusieurs communes, ont été en partie prises en compte et ont ainsi contribué à lisser le dossier en gommant les choix trop significatifs,
- ...

La commission d'enquête constate que le dossier d'enquête présente des insuffisances significatives qui n'ont pas été corrigées avant l'ouverture de l'enquête et que les rectifications et compléments annoncés par le porteur de projet n'ont pas été effectifs dans le dossier soumis au public pendant l'enquête. La commission considère que cet état de fait est dommageable et que le public et les parties prenantes n'ont en conséquence pas pu disposer d'une information claire précise et dénuée d'ambiguïté.

En ce qui concerne les grandes orientations du projet de SCoT du Pays Horloger, la commission d'enquête constate que le projet de SCoT dans sa forme actuelle se limite souvent à l'expression d'objectifs généraux et elle relève l'absence fréquente de précisions concernant la déclinaison de nombre de ces objectifs. De ce fait, dans sa rédaction actuelle, le projet de SCoT présenté perd beaucoup de sa fonction d'outil de référence pour l'avenir alors même que l'objet d'un SCoT est d'assurer la cohérence et la compatibilité entre les différentes politiques imposées par la loi.

La commission d'enquête considère également que le choix de confier la territorialisation des objectifs à des intercommunalités, qui ne possède pas la compétence d'élaboration des documents d'urbanisme, s'avère peu opératoire.

Au vu des observations et constats qui précèdent, la commission d'enquête constate que le projet de SCoT du Pays Horloger arrêté par le syndicat mixte à la carte du Parc Naturel Régional du Doubs Horloger ne répond pas ou répond insuffisamment aux objectifs qui sont lui assignés.

## **AVIS**

La commission d'enquête s'est interrogée sur les conséquences des divers avis susceptibles d'être formulés. Elle a conscience que les effets d'un avis défavorable sont difficilement quantifiables dans l'hypothèse d'une révision du projet et d'une nouvelle enquête ou d'un abandon pur et simple du projet de SCoT. Elle n'a toutefois pas le droit ni le devoir de se substituer au décideur mais doit seulement accomplir sa tâche dans les limites de la mission confiée.

En conséquence du rapport et de tout ce qui précède,

**la commission d'enquête émet un avis défavorable sur le projet de Schéma de Cohérence Territoriale du Pays Horloger tel qu'il a été présenté à la consultation publique.**

*A Besançon, le 6 juillet 2023*

*Pierre-Marie Badot*  
*Président de la commission*



*Rolande Patois*  
*Membre*



*Louis Pagnier*  
*Membre*

