

Réf. Tribunal administratif n° E24000066 / 38

Arrêté n°12-2024 du Maire de la commune d'Upie prescrivant l'ouverture de l'enquête publique

PROJET DE REVISION GENERALE DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE D'UPIE (DRÔME)

Conclusions et avis du Commissaire enquêteur

Enquête publique du mercredi 27 juin 2024 à 8h00 au 27 juillet 2024 à 12h00

Gérard PAYET, Commissaire-enquêteur
Jean BIZET, suppléant



CHAPITRE 1 - INTRODUCTION

A - LE PROJET DE REVISION GENERALE

La commune d'Upie est située dans la vallée du Rhône, à 20 km au sud de Valence et à 12 km au nord de Crest. C'est un village perché, de forme circulaire, qui a gardé son emplacement d'origine au pied du mont Miery.

Commune peu dense, qui comptait 1524 habitants en 2021 (INSEE) avec un recul démographique sur la dernière décennie, Upie présente le profil d'une campagne résidentialisée. Elle fait partie de la communauté d'agglomération « Valence Romans Agglo » qui regroupe 54 communes.

Compte-tenu du refus des communes constituant l'agglomération de l'abandonner à son profit, Upie dispose de la compétence urbanisme, qui lui permet d'engager la révision de son plan local d'urbanisme (PLU)

A.1 - RAPPEL DES OBJECTIFS DU PROJET

Par arrêté n°12-2024 du 10 juin 2024, le maire de la commune d'Upie a prescrit l'ouverture d'une enquête publique portant révision générale du Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune. Le précédent PLU avait été approuvé par le conseil municipal le 18 décembre 2006 et a fait l'objet de deux modifications en date des 25 juin 2012 et 13 avril 2017.

Outre le besoin d'une mise à jour du document d'urbanisme au regard des nombreuses évolutions du droit intervenues depuis, cette révision a pour objet, selon les termes de la délibération du conseil municipal, de :

- Maitriser le développement urbain dans le cadre d'une réflexion globale qui assure un aménagement durable de son territoire ;
- Renforcer l'attractivité du territoire dans le cadre d'une réflexion globale qui assure un aménagement durable des activités économiques et sociales ;
- Valoriser l'environnement, les paysages et le patrimoine.

Le Projet d'aménagement et de développement durables (PADD), pièce centrale du PLU, a retenu, pour la période 2022-2034, les quatre orientations suivantes :

- Recentrer le développement urbain sur le noyau communal et construire une centralité de bourg affirmée ;
- Répondre aux besoins en logements futurs en prenant en compte les évolutions démographiques de la population ;



- Renforcer quantitativement et qualitativement l'offre économique, notamment celle participant à l'animation du territoire communal ;
- Un projet protecteur de l'environnement en s'appuyant sur les richesses écologiques du territoire et favorisant la prévention des risques.

A.2 - LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROJET

A.2.1 - L'AMBITION DEMOGRAPHIQUE

La commune a établi ses prévisions d'évolution démographique en s'appuyant sur les objectifs du schéma de cohérence territorial (SCoT) et du programme local de l'habitat (PLH) en cours au moment de ses travaux. Ainsi, projette-t-elle de passer de 1520 habitants en 2018 (chiffre INSEE) à 1700 habitants en 2034.

Cela entraînerait, selon ses calculs, la « création jusqu'à une centaine de logements par construction ou mise sur le marché pendant la période 2022-2034 ».

Cependant, tant le SCoT que le PLH étaient en cours de révision au moment de l'enquête publique ; la version finale du PLH, déjà arrêtée, devant être adoptée avant la fin de l'année 2024.

A.2.2 - L'AMBITION ECONOMIQUE

Tout en soutenant le développement des deux « locomotives touristiques » que sont le zoo d'Upie et le centre de loisirs de Valsoyo, le projet prévoit par ailleurs la délimitation d'une nouvelle zone économique aux Boudras (2AUI).

B - ORGANISATION ET DEROULEMENT DE L'ENQUETE PUBLIQUE

L'enquête publique, qui s'est tenue du 27 juin 2024 au 27 juillet 2024 avec 5 permanences en mairie, s'est déroulée dans de bonnes conditions, sans événement à signaler.

Une cinquantaine de personnes se sont présentées, dont la plupart ont laissé une contribution soit directement sur le registre, soit par courriel. L'Autorité environnementale, les personnes publiques associées (PPA) et la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) ont exprimé de nombreuses réserves à leur avis favorable, quand le préfet de la Drôme a émis un avis défavorable au projet.



La commune a souhaité disposer d'un délai supplémentaire d'une semaine pour la remise de son mémoire en réponse au procès-verbal des observations. Estimant qu'au regard de la jurisprudence que j'ai eu à connaître en la matière, cela n'avait pas de conséquences sur la régularité de la procédure, j'ai accédé à cette demande dont j'ai averti le Tribunal administratif de Grenoble, précisant que cela aurait pour conséquence de retarder la remise de mon rapport et de mes conclusions d'autant.

CHAPITRE 2 - APPRECIATION DU PROJET

Le projet de PLU de la commune d'Upie a été bâti pour la période 2022-2034 avec méthode, et l'ambition d'infléchir nettement la politique d'urbanisme communale, afin de renforcer la centralité autour du bourg ancien et éviter tout mitage de l'espace agricole, naturel et forestier. Un accent a été mis sur la maîtrise de la consommation d'espace. Les perspectives démographiques établies par la commune la conduisent à prévoir la construction d'une centaine de nouveaux logements, dont une grande partie dans une nouvelle zone urbanisée, autour de la place Charlemagne.

Sur le plan économique, tout en accompagnant le développement du zoo et de l'espace de loisirs Valsoyo, la commune a souhaité redynamiser son attractivité par la création d'une nouvelle zone pouvant accueillir des activités artisanales.

Le projet identifie deux orientations d'aménagement et de programmation (OAP), l'une concernant l'urbanisation du secteur Charlemagne, l'autre visant à conserver l'aspect général de la vieille ville qui présente un intérêt architectural et paysager. Une troisième OAP identifie la trame verte et bleue sur tout le territoire de la commune, afin de préserver les réservoirs de biodiversité et les corridors entre ces réservoirs.

Dans la zone naturelle, deux Secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL) permettent, d'une part, d'accompagner la sédentarisation des gens du voyage et, d'autre part, l'agrandissement du zoo d'Upie pour y accueillir de grands animaux.

L'ensemble du dossier soumis à l'enquête était cohérent et bien structuré avec un rapport environnemental et un diagnostic territorial et paysager qui se voulaient suffisamment étayés pour justifier les choix établis pour la période du PLU.

L'examen du projet de PLU par l'Autorité environnementale, les Personnes publiques associées (PPA) et la Commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) a soulevé un certain nombre de questionnements, auxquels s'ajoutent, et parfois se rejoignent, les participations du public. Ainsi, les sujets mis au débat, et dont j'ai fait l'analyse dans mon rapport, appellent des modifications assez nombreuses avant validation du document d'urbanisme. Ces modifications nécessaires peuvent être regroupées de la manière suivante :



- Un certain nombre de sujets ayant trait à l'évaluation environnementale ont besoin d'être approfondis, mieux sourcés et dotés de mesures ERC plus détaillées. L'Autorité environnementale estime notamment que certaines données figurant au projet sont insuffisantes pour apporter des garanties permettant de démontrer qu'il s'inscrit dans la trajectoire de l'absence d'artificialisation nette de sols à l'horizon 2050. Certes, le rapport environnemental est bien fourni, mais par endroits les éléments sur lesquels se fondent ses perspectives nécessitent d'être questionnés ;
- En outre, plusieurs éléments des pièces du dossier ont besoin d'être complétés. En effet, hors le rapport environnemental, plusieurs sujets exposés dans divers documents du PLU montrent des lacunes dans leur exploitation (mise à jour de la carte de zonage d'assainissement, méthode d'entretien des fossés, ER...) ;
- La mise en cohérence du PLU avec les documents supra-communaux n'est pas exhaustive, et ne tient pas toujours compte des révisions en cours. Ainsi tous les objectifs de ces documents devront être balayés pour vérifier la pleine compatibilité et/ou conformité du projet de PLU ;
- Les perspectives démographiques doivent être revues au regard des dernières données de l'INSEE. Le projet s'appuie en effet sur la donnée de l'INSSE faisant apparaître 1520 habitants en 2018 et parie sur une croissance de la population permettant d'atteindre 1626 habitants en 2021. La réalité est autre, puisque la réactualisation de l'INSSE affiche 1524 habitants pour 2021 ;
- L'analyse des capacités résidentielles doit être revue, et le lien avec les choix retenus pour le PLU mieux justifié ;
- Les objectifs de création de logements doivent être repris dans le respect du PLH 2025-2030 qui sera définitivement adopté dans quelques semaines, tout en maintenant une densité minimale de 25 logements à l'hectare. La prospective présentée par le projet devra en conséquence être réduite et bien prendre en compte les opérations déjà engagées ;
- Toute construction nouvelle devra clairement - et cela devra être signifié à plusieurs endroits du PLU - être conditionnée à la mise à niveau de la station de traitement des eaux usées (STEU) et à l'assurance d'une disponibilité en eau potable suffisante. Si la disponibilité en eau potable apparaît plus simple à vérifier (en prenant en compte le développement touristique également), le projet indique bien l'incapacité de la STEU à répondre aux besoins actuels d'assainissement de la commune. Les travaux nécessaires à son adaptation doivent figurer clairement dans le projet de PLU, et notamment dans ses composantes opposables, comme une condition préalable à toute nouvelle construction ;
- La zone économique nouvelle des Boudras (2AUI) devra être abandonnée. L'EPCI qui détient la compétence en la matière y étant opposé.



J'ajouterais, sans pouvoir me prononcer sur son opportunité à ce stade, qu'il serait pertinent d'analyser finement le projet de centrale photovoltaïque porté par les propriétaires du secteur de 3 Fonds Est qui, sous réserve qu'il réponde aux exigences en la matière, pourrait constituer une source de revenus pour la commune. Dans l'affirmative, une adaptation du zonage des parcelles concernées serait alors nécessaire.

Pour que le projet de révision du PLU d'Upie, déjà bien étayé, réponde pleinement à l'intérêt général, il nécessitera d'être complété et modifié au vu des nombreux questionnements qui précèdent.

Ces modifications infléchissent les options de développement qui figurent au projet, notamment par la réduction du nombre de créations de logements et l'abandon de la nouvelle zone économique :

- L'objectif du PADD de recentrer le développement urbain sur le noyau communal n'est pas remis en cause dans son principe, mais dans ses axes plus opérationnels correspondant aux besoins en logements, et l'OAP afférente au secteur Charlemagne devra être repensée ;
- Le renforcement de l'offre économique, autre priorité du PADD, se voit amputée de la nouvelle zone d'activités économiques qui avait été envisagée au Nord-Ouest de l'enveloppe urbaine.

Au terme de cette enquête publique, le conseil municipal sera amené à se prononcer sur un document modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire enquêteur. Si ces changements en modifient l'économie générale, l'article L 123-14 du Code de l'environnement impose au maître d'ouvrage d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement.

Il m'apparaît – mais seul le juge peut en décider - que les modifications nécessaires à l'adaptation du projet de révision du PLU de la commune d'Upie sont substantielles, au sens où, d'une part, certains sujets peuvent conduire à revoir les orientations du projet et que, d'autre part, l'accumulation des modifications peut entraîner une remise en cause de l'économie générale du projet. Ce qui pourrait entraîner une certaine fragilité juridique du document validé par le conseil municipal. Le public pourrait, en outre, estimer que le PLU adopté s'est nettement écarté de celui qui lui avait été soumis à l'enquête publique. J'en alerte donc le maître d'ouvrage, seul décideur de la suite à donner.



CHAPITRE 3 - AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Le projet de révision générale du PLU de la commune d'Upie est constitué d'un ensemble de documents cohérents entre eux, et retraçant correctement l'ambition première du maître d'ouvrage de renforcer le caractère central du bourg ancien, en essayant de limiter la consommation foncière.

L'enquête publique, qui s'est déroulée dans de bonnes conditions, a soulevé un nombre important de questionnements exposés ci-avant lesquels, pour certains, nécessitent d'en reprendre les développements.

En conséquence de quoi, sous les 5 réserves¹ et avec la recommandation² suivantes :

Réserve n°1 :

La zone économique nouvelle 2AUI Les Boudras sera supprimée du projet de révision du PLU ;

Réserve n°2 :

Les objectifs de création de logements seront revus en accord avec le PLH 2025-2030 tout en conservant la densité minimale de 25 logements à l'hectare, et les capacités résidentielles réexaminées ;

Réserve n°3 :

L'articulation du projet de PLU avec les documents supra-communaux sera vérifiée sur tous ses aspects, tenant compte des éventuelles évolutions en cours (SCoT, PLH...) ;

¹ Si la réserve n'est pas levée, le rapport est réputé défavorable.

² Préconisations du commissaire enquêteur



Réserve n°4 :

Le rapport environnemental sera complété, actualisé, approfondi sur certains aspects, mieux sourcé et doté de mesures ERC plus détaillées ;

Réserve n°5 :

L'achèvement des travaux d'adaptation de la station de traitement des eaux usées (STEU) constituera, dans les documents opposables, une condition préalable avant toute autorisation de construction nouvelle ;

Recommandation n°1

Considérant que les modifications résultant des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire enquêteur, sont substantielles tant par leur effet sur les orientations du projet que par leur nombre, je suggère à la commune d'engager une enquête complémentaire au sens de l'article L 123-14 du Code de l'environnement ;

Je donne un avis favorable à la révision générale du Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune d'Upie.

Chabeuil, le 28 août 2024

Gérard PAYET

Commissaire Enquêteur