

Tribunal Administratif de Lyon
Réf. : E21000112/69

COMMUNE DE SAINT-DIDIER-DE-FORMANS

ENQUETE PUBLIQUE

PROJET DE MODIFICATION N° 2 DU PLAN LOCAL D'URBANISME

20 SEPTEMBRE 2021 – 22 OCTOBRE 2021

CONCLUSIONS MOTIVÉES DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

I – GENERALITES

Le plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes (EPCI), établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré.

Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune ou de l'EPCI compétent en la matière. Le conseil municipal ou l'organe délibérant arrête le projet de PLU qui est soumis pour avis aux personnes publiques associées, fait l'objet d'une enquête publique, puis est approuvé par délibération. Une concertation est organisée pendant toute la durée d'élaboration du projet.

Le PLU doit, s'il y a lieu, être compatible avec plusieurs documents : Schéma de COhérence Territorial (SCOT), schéma de mise en valeur de la mer, plan de déplacements urbains (PDU), programme local de l'habitat (PLH), les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes. Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un PLU, ce dernier doit être rendu compatible dans un délai de un à trois ans (article L.131-6 du code de l'urbanisme).

L'obligation de compatibilité implique qu'il n'y ait pas de contradiction entre les documents, notamment que le PLU n'empêche pas d'atteindre les objectifs des autres documents.

La notion de compatibilité laisse au PLU une certaine marge de manœuvre pour établir des projets d'aménagement. Cette notion contribue à la mise en œuvre du principe de libre administration des collectivités territoriales en permettant aux communes d'exercer leurs compétences en matière de planification.

En application des articles L153-27 à L153-30 du code de l'urbanisme, le PLU doit faire l'objet d'un bilan à différentes échéances. Au vu de ce bilan, le conseil municipal ou l'organe délibérant peut délibérer sur une mise en révision du plan.

Au cours de sa vie, le PLU peut être adapté selon trois types de procédure en fonction de l'importance des modifications envisagées :

- La procédure de **révision** (identique à celle de l'élaboration) qui est obligatoire dès lors que le projet porte atteinte à l'économie générale du PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable), touche des secteurs sensibles (espace boisé classé, zone agricole, naturelle et forestière, protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels) ou comporte de graves risques de nuisances.
- La procédure de **révision simplifiée** (examen conjoint des personnes publiques associées, enquête publique et délibération d'approbation) réservée à certaines hypothèses : construction ou opération d'intérêt général, projet d'extension de zones constructibles ne portant pas atteinte à l'économie générale du PADD et ne comportant pas de graves risques de nuisances, ...
- La procédure de **modification** dans les autres cas qui suppose ou non une enquête publique (selon que le projet de modification affecte ou non les possibilités de construire et/ou réduit une zone urbaine ou à urbaniser) et une délibération d'approbation du conseil municipal. Le projet de modification est notifié, avant l'ouverture de l'enquête publique, au préfet, au président du conseil régional et à celui du conseil départemental ainsi qu'aux autres personnes publiques associées.

Au cas d'espèce, **le projet porté par la municipalité de SAINT-DIDIER-DE-FORMANS entre dans le cadre d'une modification** telle qu'elle est prévue par l'article L 153-41 du code de l'urbanisme puisque l'évolution du PLU projetée n'aura pas pour effet, comme nous le verrons dans sa présentation détaillée au paragraphe II – 1, de :

- réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle ou forestière,
- réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance.

Ce projet de modification doit être accompagné **d'une enquête publique** dans la mesure où il affecte les possibilités de construire en zone urbaine.

II- CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVÉ DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

II – 1 Rappel du projet de modification du PLU

Le PLU de SAINT-DIDIER-DE-FORMANS a été approuvé le 14/03/2017 et modifié pour la première fois le 08/04/2021 (date approbation).

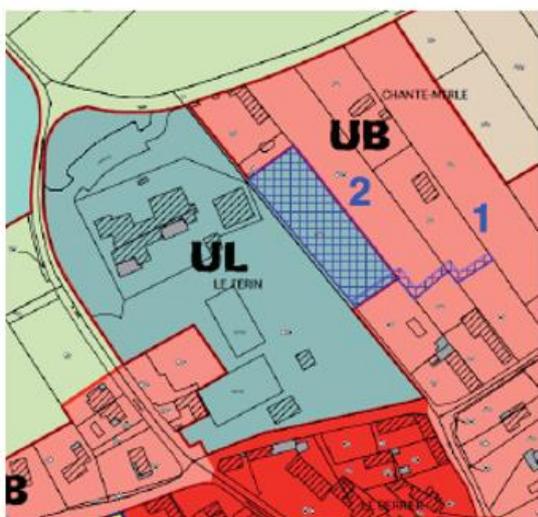
Le présent projet de modification n° 2 porte sur les points suivants :

Aménagement du centre-ville.

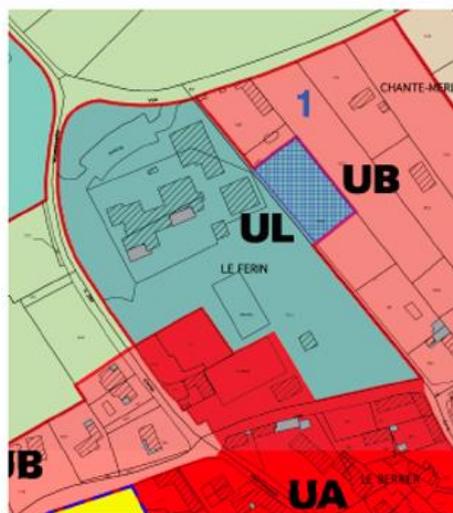
Par délibération du conseil municipal du 08/11/2018, la commune avait mis en place un périmètre de "secteur d'étude" sur le centre-ville (école, mairie) pour permettre une réflexion globale sur son aménagement futur. Cette décision permettait à la commune, conformément au code de l'urbanisme, de sursoir à statuer sur toute demande d'autorisation concernant les travaux, constructions et installations sur ledit secteur. Après avoir mené diverses études sur la densification du secteur, son aménagement en termes d'équipements publics, l'organisation des modes de déplacements, ... la commune a arrêté un projet de développement. Il consiste en la création d'un quartier mixte de logements et d'équipements collectifs (plaine de jeux, square, court de tennis, stationnements, ...). Pour réaliser de projet, les modifications suivantes du PLU sont proposées :

- Réduction de l'emplacement réservé n°2 (extension et création d'équipement public en lien avec l'école) de 2 657 m² à 1 700 m².
- Suppression de l'emplacement réservé n°1 (création d'un cheminement piéton vers l'école) qui n'a plus de sens, des modes doux étant prévus dans le projet d'aménagement du centre-ville.
- Classement en UA d'une partie des parcelles comprises dans le périmètre d'étude et actuellement en UL et UB.

Extrait du zonage avant modification :



Extrait du zonage après modification :

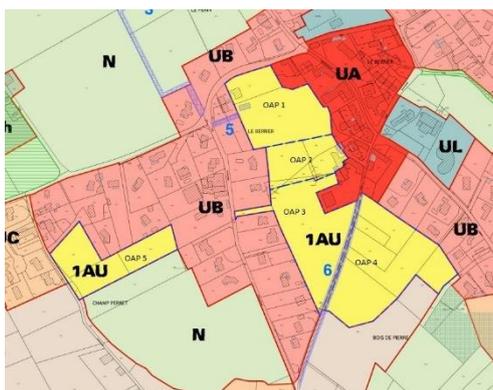


Modification du pasage d'ouverture des secteurs de développement soumis à OAP.

La commune est soumise à une forte pression immobilière compte tenu de sa situation géographique. Ces dernières années, les autorisations d'urbanisme étaient limitées par la capacité de la station d'épuration. Une nouvelle station a été mise en route au début de l'année 2021. Afin de maîtriser l'inévitable accroissement de population et pour respecter les objectifs du SCOT VAL DE SAONE DOMBES en la matière, la commune

souhaite modifier le phasage d'ouverture des secteurs de développement (zones en 1AU) soumis à OAP (Orientation d'Aménagement et de Programmation) :

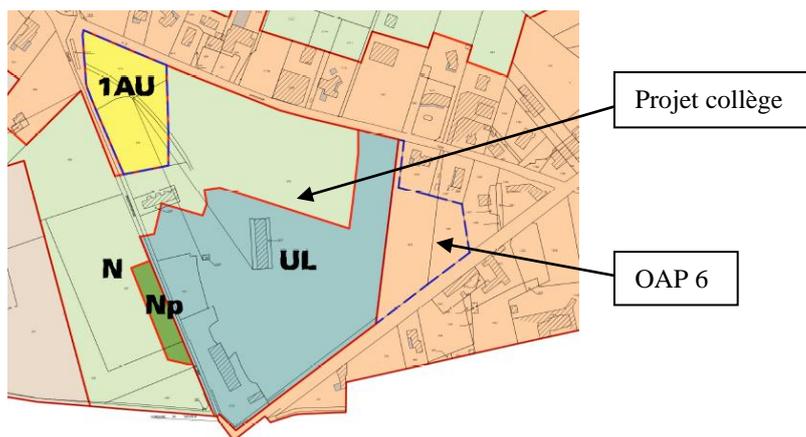
- OAP 3 centre bourg partie Sud (au Nord du Chemin Charbonne : l'ouverture passerait de 2023 à 2028,
- OAP 4 centre bourg (au Sud du Chemin Charbonnet) : ouverte à l'urbanisation, il est envisagé de décaler cette ouverture à 2028,
- OAP 5 centre-bourg secteur Nord : ouverte à l'urbanisation, il est envisagé de décaler cette ouverture à 2026.



Modification de l'OAP 6, suppression d'emplacements réservés et évolution de points du règlement.

La commune souhaite profiter du projet de modification n° 2 de son PLU pour faire évoluer l'OAP 6, supprimer certains emplacements réservés (ER), et faire évoluer divers points du règlement :

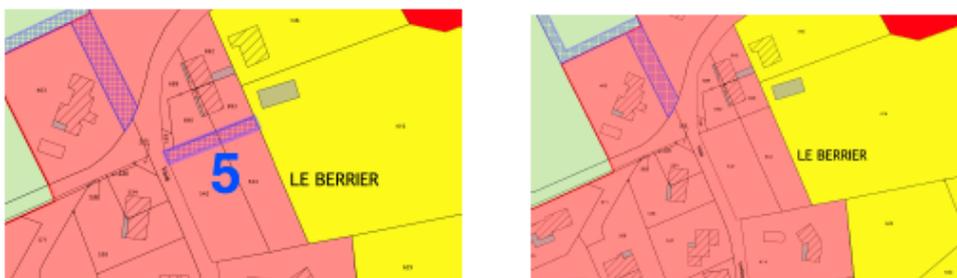
- Faire évoluer l'OAP n°6 pour mieux correspondre aux besoins de la commune sans toutefois modifier l'économie générales du projet. Cette OAP porte sur un tènement d'environ 0.55 ha situé à l'Est du projet de collège, entre le Chemin des Bruyères et la Route de Sainte-Euphémie. Compte-tenu de son accès contraint, il est proposé de diminuer la densité autorisée pour réduire le nombre de logements potentiels de 14 actuellement à 7.



- Suppression de deux ER :
 - ER 5 : création d'un cheminement piéton vers la zone 1Au (et passage de réseau pour les eaux de ruissellement).

Cet ER est supprimé en liaison avec le futur aménagement de la zone 1AU à l'Est. Cette zone, ouverte à l'urbanisation, fait l'objet de l'Opération d'Aménagement et d'Orientation n° 1.

Extrait du zonage avant et après modification



- ER 7 : aménagement de places de parking à proximité du monument des Roussilles Route de St Bernard.

Cet ER est supprimé dans la mesure où des places de parkings existent déjà autour du monument.

Extrait du zonage avant et après modification :



- Faire évoluer divers points du règlement :
 - Compléter l'article 5 du Titre 1 concernant les dispositions applicables à l'ensemble de zones, en rappelant les dérogations possibles aux règles d'un PLU par application de l'article L111-16 du code de l'urbanisme et en rappelant certaines règles du code civil concernant les plantations.
 - Rendre plus lisibles les destinations et sous destinations autorisées ou non dans toutes les zones du PLU (Articles 1 et 2) en intégrant un tableau des destinations et sous-destinations selon la nomenclature officielle depuis 2016.
 - Revoir les dispositions applicables aux annexes en zone A et N (réduire la distance par rapport à la construction existante – Article 8, limiter le nombre d'annexes – Article 2).
 - Ajouter à l'article 3 (Desserte par les voiries publiques ou privées) des dispositions concernant la mise en place de cheminements sécurisés pour les modes actifs dans les opérations d'ensemble et encadrer les aires de retournement.

- Revoir l'article 7 des zones U et AU, afin d'augmenter la distance minimale des constructions et des piscines par rapport aux limites séparatives.
- Compléter l'article 9 des zones UB et UC afin de préciser que l'isolation par l'extérieur des constructions existantes n'est pas comprise dans le calcul du CES.
- Revoir l'article 11 de l'ensemble des zones afin d'interdire toute imitation d'une architecture typique étrangère à la région
- Revoir l'article 11-2 (Éléments de surface) des zones UA, UB, UC, A, N et 1AU concernant les conditions d'intégration des panneaux photovoltaïques ainsi que la mise en place de nuanciers.
- Revoir l'article 11-3 des zones UB, UC, 1AU, A et N afin d'autoriser les toitures terrasses à condition qu'elles soient végétalisées et intégrer la question du nuancier communal.
- Revoir l'article 11-4 (Clôtures) des zones UA, UB, UC, A, N et 1AU concernant l'aspect des clôtures afin d'ajouter la notion de linéaire minimum de clôture en haies diversifiées (25 %).
- Compléter l'article 13 (Espaces libres, plantations, aires de jeux et de loisirs) de toutes les zones (sauf UL), l'obligation de plantation d'arbres en lien avec la surface de la zone en pleine terre et ajout d'une liste d'essences locales à privilégier notamment pour les haies vives.
- Valoriser dans le règlement à l'article 14 des zones UB, UC et AU un coefficient de pleine terre (CPT) et un coefficient de biotope par surface (CBS).
- Revoir l'article 17 (Stationnements) en zones UA, UB, UC, (1AU ?) afin d'exiger plus de place, notamment pour les visiteurs et imposer la plantation d'arbre pour les stationnements.
- Reprendre les nuanciers de façade et créer un nuancier de menuiseries.
- Compléter les annexes du PLU (réglementation de la Communauté de Communes concernant les rejets d'eau de piscine, déchets inertes, notices explicatives sur les coefficients de pleine terre et de biotope ...).
 - Intégrer en annexe du règlement un lexique reprenant les principaux termes utilisés en urbanisme.
- Dans un courrier en date du 08/10/2021 adressé au commissaire enquêteur, la commune souhaite ajouter une modification réglementaire supplémentaire : supprimer des articles UB 9 et UC 9 (l'article 9 traite de l'emprise au sol des constructions) la référence à la date telle qu'elle existe aujourd'hui à l'alinéa 2 :

"Cas des constructions existantes atteignant ou dépassant le CES autorisé :
- Les constructions et aménagements sont autorisés à condition qu'ils n'augmentent pas le CES existant.
- De plus, une, et une seule, extension en rez-de-chaussée de l'emprise au sol dépassant de 20 m² maximum l'emprise au sol existante au 14 mars 2017.
- De plus, une seule annexe isolée dont l'emprise au sol ne dépasse 10 m² pourra être encore autorisée".

Par courrier daté du 20/09/2021 adressé au commissaire enquêteur, Monsieur le maire demande que soit intégrée à la procédure de modification n°2 la suppression des parties débordantes sur la commune des périmètres de protection des monuments historiques de la commune de Trévoux.

Cette suppression a été proposée en avril 2021 par la Direction Régionale des Affaires Culturelles d'Auvergne-Rhône-Alpes, unité départementale de l'Architecture et du Patrimoine de l'Ain, conformément à la loi LCAP du 07/07/2016 (loi relative à la Liberté de Création, à l'Architecture et au Patrimoine).

Elle a été approuvée par délibération du conseil municipal n°2021-035 du 17/05/2021, qui décidait d'engager la procédure nécessaire à cette suppression, et donnait son accord pour procéder à une enquête publique conjointe à celle de la modification n° 2 du PLU.

Finalement, après s'être renseignée auprès de son conseil L'Atelier du Triangle, la commune m'a informé que cette procédure relevait d'un arrêté préfectoral et ne relevait donc pas d'une enquête publique.

II – 2 Appréciations du commissaire enquêteur

Sur la forme, le dossier soumis à l'enquête publique m'a paru clair. Je pense notamment :

- A la présentation des évolutions du règlement écrit : elles apparaissent en couleur dans le projet de règlement, ce qui permet leur identification aisée par le lecteur.
- A la production de deux plans de zonage avant/après projet de modification (pièces 4a et 4 b du dossier).

Il n'est évidemment pas exempt de coquilles ou de défauts d'actualisation.

Ainsi, il conviendrait d'actualiser le fond de carte du plan de zonage pour prendre en compte les nouvelles constructions réalisées à ce jour, les divisions cadastrales, ...

De même, il convient de corriger les cartes produites en page 4 et 6 de la pièce 4c du dossier (cahier des emplacements réservés) : en page 4, supprimer l'ancien ER5 qui apparaît avec le n° 4 ; en page 6, modifier le n° de l'ER (remplacer le chiffre 5 par le chiffre 4).

Corriger la page 17 de l'additif au rapport de présentation : l'OAP 6 est située en zone UC et non en zone 1AU
Suite un mail que je lui avais adressé, la mairie a noté les modifications suivantes à apporter à l'additif au rapport de présentation :

- Page 12, suppression de l'ER 5 : supprimer la phrase relative aux places de stationnement qui correspond à l'ER 7,
- Page 26, nouvelle rédaction de l'article 3 des zones UA, UB, UC et 1AU : rajouter le mot "mode" qui a été omis et corriger la faute d'orthographe à "sécurisés" (ajouter un s),
- Pages 30 et 31, nouvelle rédaction de l'article 5 du chapitre 1 : remplacer chapitre par titre.
- Page 43, le coefficient de biotope (CBS) : suite à ma remarque, la commune propose de supprimer une partie du paragraphe portant sur les espaces verts sur dalle pour une simplification et une meilleure lisibilité de la règle.
- Page 44, le CBS appliqué aux constructions existantes : idem à la remarque ci-dessus.
- Page 45, évolution de l'article 17 "stationnement" : ne plus mentionner l'obligation de deux places de stationnement en extérieur sur les trois places de stationnement imposées.

Sur le fond, nous avons à faire à un projet de modification relativement simple, mais dense (notamment la partie portant sur le règlement).

Huit services ou administrations ont donné un avis sur le projet de modification du PLU. Tous les avis sont favorables.

Parmi eux :

- Le projet de modification n° 2 du PLU a été soumis à la Mission Régionale d'Autorité Environnementale (MRAE) dans le cadre d'un examen au cas par cas. Elle a conclu que cette modification n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et sur la santé humaine et qu'elle n'était donc pas soumise à une évaluation environnementale.

- Celui de Madame la Préfète de l'Ain est accompagné de quatre remarques.
- Celui Monsieur le Président du Conseil départemental comporte une remarque sur une erreur du contour du périmètre du projet de construction du collège et du gymnase.
- Celui de Monsieur le Président de la Chambre d'Agriculture propose de prévoir une OAP pour le projet de centre-ville faisant suite au périmètre d'étude.
- Celui de la Communauté de Communes Dombes Saône Vallée, arrivé tardivement et après le démarrage de l'enquête publique, contient de nombreuses remarques, dont certaines ne me semblent pas pouvoir être prises en compte dans la présente procédure de modification (notamment celles concernant le volet environnemental).
- Celui de la CDPENAF (Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers) est émis sous réserve de réécriture de l'article 2 du règlement portant sur les annexes d'habitation dans les zones A : remplacer "emprise au sol de 45 m² par annexe (hors piscine) dans la limite de 2 annexes" par "surface totale maximale d'emprise au sol des annexes limitée à 50 m² (piscine non comprise)".

Malgré la publicité faite autour de l'enquête, cette dernière a peu mobilisé le public : une seule observation a été faite (outre celles hors sujet de l'enquête). Elle émane de la SEMCODA (Société d'Economie Mixte de Construction du Département de l'Ain). Elle porte sur le report de l'ouverture à l'urbanisation en 2028 de l'OAP 4 (située au centre-ville, au Sud du chemin Charbonnet). La SEMCODA, propriétaire de terrains concernés par cette OAP, souhaite le maintien de son ouverture immédiate à l'urbanisation. Compte tenu de l'augmentation constatée de la population municipale, le report de cette ouverture est parfaitement justifié dans le rapport d'enquête, notamment afin de respecter les objectifs fixés en la matière par le SCOT.

II – 3 Avis motivé

Après :

- Etude du dossier d'enquête,
- Vérification des mesures de publicité,
- Vérification de la mise à disposition effective du dossier et du registre d'enquête pendant la durée de l'enquête,
- Entretiens (réunion de travail) avec Monsieur le Maire et les services de la commune de SAINT-DIDIER-DE-FORMANS,
- Etude des avis des services ou administrations,
- Analyse de la seule observation émise par le public,

Compte tenu du fait que le projet de modification du PLU :

- Porte sur le projet d'aménagement du centre-ville ayant fait l'objet d'une longue étude préalable,
- Permet de maîtriser l'augmentation de la population conformément aux objectifs fixés par le SCOT, dans un contexte de forte pression immobilière,
- Intègre dans son règlement de nouvelles notions favorables à la prise en compte de l'environnement (coefficient de pleine terre, coefficient de biotope, obligation de haies de clôture, obligation de plantation d'arbres, ...),
- Actualise le règlement au vu de l'expérience engrangée depuis l'approbation du PLU,
- Intègre des annexes permettant une meilleure information du public,

J'émet sur le projet de modification n°2 du Plan Local d'Urbanisme de la commune de SAINT-DIDIER-DE-FORMANS tel que présenté dans le cadre de la présente enquête un avis favorable avec une réserve et quatre observations.

Réserve :

Prendre en compte la réserve émise par la CDPENAF : réécriture de l'article 2 du règlement portant sur les annexes d'habitation dans les zones A en remplaçant "emprise au sol de 45 m² par annexe (hors piscine) dans la limite de 2 annexes" par "surface totale maximale d'emprise au sol des annexes limitée à 50 m² (piscine non comprise).

Observations :

1. Voir s'il est possible dans le cadre de la présente enquête d'intégrer une OAP sur le projet de centre-ville,
2. Je préconise, comme Madame la Préfète, de limiter le nombre minimum de stationnement dans les zones UA, UB, UC et AU à 2 plutôt que 3,
3. Je propose de tenir compte des remarques de l'ARS concernant les espèces végétales fortement allergènes,
4. Je propose d'actualiser autant que faire se peut les données chiffrées du dossier de PLU et les fonds de cartes des plans de zonages.

Fait à St Marcel-en-Dombes, le 26 octobre 2021



Patrick DÉCOLLONGE
Commissaire Enquêteur