

Tribunal Administratif de Lyon
Réf. : E18000003/69

COMMUNE DE MESSIMY-SUR-SAONE

ENQUETE PUBLIQUE

PROJET DE REVISION DU PLAN LOCAL D'URBANISME

17/04/2018 – 25/05/2018

CONCLUSIONS MOTIVÉES DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

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 Madame le Maire, Monsieur GUEX, secrétaire général en charge du dossier au sein de la mairie et Monsieur DALLEMAGNE, de la société LATITUDE-,
- Visite des lieux,
- Etude des avis des PPA,
- Analyse des observations du public, dont une synthèse a été faite et envoyée à Madame le Maire en date du 29/05/2018,
- Mémoire de Madame le Maire en réponse à la synthèse ci-dessus en date du 01/06/2018,

Je suis à même de rédiger mes conclusions et de motiver mon avis.

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.

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 une enquête publique 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 général ainsi qu'aux autres personnes publiques associées.

Le PLU doit, s'il y a lieu, être compatible avec plusieurs documents : 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.

C'est dans ce cadre que s'est déroulée l'enquête publique portant sur le projet de révision du PLU de MESSIMY-SUR-SAONE, dont l'un des objectifs est sa mise en compatibilité avec le SCOT VAL DE SAONE DOMBES.

II- CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVÉ DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

II – 1 Rappel succinct du projet de révision du PLU

Le projet de révision du PLU de MESSIMY-SUR-SAONE a pour objectifs, comme le rappelle la délibération du conseil municipal du 24/11/2017 de :

1. intégrer les réformes du code de l'urbanisme depuis l'approbation du PLU en 2004, y compris celles intervenues après le 01/01/2016 (ce qui, dans le cas présent, n'était pas obligatoire comme le rappelle Monsieur le Préfet dans son avis du 01/03/2018), et le rendre compatible avec le SCOT VAL DE SAONE DOMBES,
2. maîtriser le développement urbain en conciliant optimisation du tissu urbain et consommation d'espace avec le respect de la qualité et du cadre de vie de la commune,
3. permettre une diversification du parc de logements et adapter les équipements et les services à l'évolution démographique,
4. protéger et valoriser le patrimoine naturel et bâti de la commune ainsi que les espaces agricoles et les qualités paysagères,
5. favoriser l'utilisation des modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle, notamment les modes doux (vélo, mode piétons, ...),
6. favoriser le développement économique de la commune.

Ces objectifs sont en concordance avec l'article L101-2 du code de l'urbanisme.

Pour atteindre ces objectifs, les moyens suivants sont prévus :

2. maîtriser le développement urbain en conciliant optimisation du tissu urbain et consommation d'espace avec le respect de la qualité et du cadre de vie de la commune.
 - 2-1 Maîtrise de la croissance démographique en prévoyant un rythme de développement en phase avec le SCOT,
 - 2-2 Maintien des hameaux et des quartiers périphériques dans leur enveloppe actuelle,
 - 2-3 Objectifs de densité et de mixité sociale,
 - 2-4 Localisation des rez-de-chaussée protégés pour la sauvegarde du commerce de proximité afin de maintenir l'attractivité du centre bourg,
 - 2-5 Urbanisation des dents creuses,
 - 2-6 Suppression de la plupart des zones à urbanisation future,
 - 2-7 Mise en place d'une opération d'aménagement et d'orientation sur la seule zone d'urbanisation future.
3. permettre une diversification du parc de logements et adapter les équipements et les services à l'évolution démographique.
 - 3-1 Diversification de l'offre de logement, notamment au travers d'une opération d'aménagement et de programmation,
 - 3-2 Objectifs de densité et de mixité sociale,
 - 3- 3 Localisation des rez-de-chaussée protégés pour la sauvegarde du commerce de proximité.

4. protéger et valoriser le patrimoine naturel et bâti de la commune ainsi que les espaces agricoles et les qualités paysagères.
 - 4-1 Localisation des zones humides et classement en zone N,
 - 4-2 Repérage des éléments végétaux remarquables,
 - 4-3 Repérage des éléments de patrimoine bâti et naturels (châteaux, parcs, jardins),
 - 4-4 Classement d'une très large majorité du territoire communale en zone A.
5. favoriser l'utilisation des modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle, notamment les modes doux (vélo, mode piétons, ...)
 - 5-1 Développement des modes doux, notamment dans le futur écoquartier.
6. favoriser le développement économique de la commune (étant rappelé que la gestion des zones d'activité est assurée au niveau du SCOT).
 - 6- 1 Localisation des rez-de-chaussée protégés pour la sauvegarde du commerce de proximité,
 - 6-2 Projet de déménagement du camping.

Pour atteindre ces objectifs, la commune utilise les moyens réglementaires mis à sa disposition :

- imposition d'un pourcentage de logements sociaux lors de la création de logement afin de favoriser la mixité sociale,
- mise en place d'une OAP permettant une diversification des types de logements offerts,
- création de trames vertes,
- protection du patrimoine bâti remarquable,
- ...

II – 2 Appréciations positives

Une large concertation préalable a été menée en amont du projet. Le registre mis à la disposition du public est resté vierge de toute observation, laissant supposer que cette concertation s'est déroulée dans de bonnes conditions et n'a pas soulevé de réclamation particulière.

Le projet est en adéquation avec les textes et la philosophie régissant la politique urbanistique actuelle. La commune a utilisé tous les moyens réglementaires et techniques mis à sa disposition pour atteindre ses objectifs.

Un effort très important est réalisé pour réduire les surfaces ouvertes ou susceptibles d'être ouvertes à l'urbanisme (zones A et AU) : ainsi, ces surfaces passent de 71.3 ha dans le PLU actuel à 50 ha dans le projet de révision, soit une diminution de 30 %. Cette réduction de surface passe essentiellement par la suppression des zones AU, mais également par le changement de classement de certaines parcelles qui passent de zones constructibles à zones non constructibles (essentiellement en zone A).

Cette réduction permet également de répondre à la politique de recentrage de l'urbanisme. Cette politique de recentrage est complétée par la décision de maintenir les hameaux dans leurs périmètres actuels et de stopper les opérations de mitage.

Une attention particulière a été portée à la protection du milieu naturel, particulièrement sensible sur la commune avec des zones humides à protéger, des corridors écologiques, la plaine de la Saône, et le plan de prévention des inondations de la Saône et de ses affluents.

Il en est de même pour le patrimoine bâti, avec notamment la présence de trois châteaux bénéficiant d'un zonage particulier.

II – 3 Appréciations négatives

Le premier objectif de la révision est de rendre le PLU compatible avec le SCOT VAL DE SAONE DOMBES. Or ce SCOT, dont les prévisions s'arrêtaient en 2016, est en révision depuis 2014. Malgré l'avis positif du syndicat mixte sur le projet, **je ne vois pas comment il pourrait y avoir une cohérence avec un SCOT en cours de révision, dont les prévisions futures ne sont pas arrêtées.**

L'ensemble des prévisions de croissance démographique et de développement du logement du projet de révision sont basées sur les anciennes prévisions du SCOT.

Il est noté que ces prévisions souffrent d'un manque de clarté dans le dossier d'enquête, entraînant des remarques de plusieurs personnes publiques associées, dont Monsieur le Préfet et Monsieur le Président de la Chambre d'Agriculture. Des échanges ont été nécessaires avec le cabinet d'étude conseil de la commune afin de comprendre la logique de ces prévisions. Je pense que ceci n'a pas participé à la bonne information du public sur le projet.

Ces prévisions ne me semblent pas tenables.

D'une part, dans sa recherche de réduction de la surface constructible communale, la mairie a classé en zone A des parcelles actuellement classées en zone Ub dans le secteur compris entre la rue de la Saône et l'impasse des Ferrières. Or, sur une partie de ces parcelles, un permis d'aménager portant sur 6 lots a été accordé. La mairie m'a confirmé par écrit que ce projet serait bien mené à terme et que le zonage Ub serait maintenu. Sur l'autre partie des parcelles, une demande préalable de division en 3 lots en vue de construire a également été acceptée. Pour respecter une égalité de traitement entre les citoyens et éviter la création d'une dent creuse, j'ai demandé dans mon rapport à ce que cette partie demeure également classée en Ub. Partant de ces constats, ce sont donc 9 logements (6 + 3) qui vont se réaliser très rapidement, représentant presque deux années de prévisions du projet sur 12 ans (prévision de 5 logements/an entre 2012 et 2030).

D'autre part, en cas de déménagement du camping sur la nouvelle zone NL, la surface ainsi libérée se trouvera immédiatement constructible puisque classée en Ub. Or, ce potentiel de logement n'a pas été chiffré et inclus dans les prévisions (et la réponse apportée par la mairie pour solutionner ce risque soulève un risque de modification substantielle du projet de révision, comme nous le verrons infra).

Outre le classement en zone A vu ci-dessus, **d'autres propositions de classement me semblent relever de l'erreur manifeste d'appréciation en créant des dents creuses en secteur urbanisé :**

- Le classement des parcelles A 675 et 677 en zone A (actuellement en zone Ub),
- Le classement partiel de la parcelle A 1726 en zone N (actuellement en zone Ub),
- Le classement de la parcelle A 715 et d'une partie de la parcelle A 714 au titre de l'article L151-23 du code de l'urbanisme (terrains cultivés en zone urbaine) ; la réponse de la mairie consistant à dire que ce tènement, qui n'est pas cultivé, est rattaché à un bâtiment de ferme qui n'est plus siège d'exploitation mais qui pourrait le redevenir me semble difficilement recevable tant le bâtiment est situé dans une zone urbanisée (d'ailleurs, un lotissement de 13 lots va voir le jour sur la parcelle A 1790 située à une centaine de mètre).

Enfin, dans ses réponses aux personnes publiques associées, **la mairie propose des modifications du projet de révision du PLU qui me paraissent substantielles et de nature à remettre en cause ledit projet :**

- Transformation de la zone A comprise entre la rue de la Saône et l'impasse des Ferrières (soit environ 1ha) en zone Ub et AU,
- Classement du site actuel du camping en zone NL (au lieu de Ub).

II – 3 Avis motivé

J'émet sur le projet de révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune de MESSIMY-SUR-SAONE tel que présenté dans le cadre de la présente enquête un **avis défavorable en raison** :

- **De son impossible mise en compatibilité avec un SCOT en cours de révision,**
- **De prévisions de maîtrise de la démographie qui me semblent difficiles à respecter,**
- **D'erreurs manifestes d'appréciation dans la proposition de classement de certaines parcelles,**
- **De propositions de modifications du projet en réponse aux avis des personnes publiques associées qui me paraissent substantielles et de nature à remettre en cause ledit projet.**

Fait à St Marcel-en-Dombes, le 13 juin 2018
Le Commissaire Enquêteur

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Patrick Décollonge', written over a horizontal line.

Patrick DÉCOLLONGE