

Projet de Révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Cruas

Conclusions et avis du commissaire-enquêteur

Du jeudi 21 juin 2018 au mardi 24 juillet 2018 inclus

A monsieur le maire de la commune de Cruas

Jean-François EUVRARD

Commissaire-enquêteur

Dont photocopies à :

Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Lyon,

Monsieur le Préfet du département de l'Ardèche,

Le commissaire-enquêteur (pour archive)

Conclusions et avis

Le commissaire-enquêteur (archive)

Je soussigné, **Jean-François EUVRARD**, Commissaire Enquêteur titulaire désigné par le Tribunal Administratif de Lyon le 17/05/2018 par décision n° E18000117/69 , faisant suite à la demande de Monsieur le Maire de la commune de Cruas en vue de procéder à l'enquête publique ayant pour objet le projet de révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU) et l'arrêté n° 17 du 31 mai 2018 en fixant les modalités, déclare rendre ce jour mes conclusions et avis concernant l'enquête publique ci-dessus référencée, ouverte au public pour une durée de 34 jours, soit du :

Mardi 21 juin au mardi 24 juillet 2018 inclus

Après avoir:

- étudié et analysé les pièces du dossier,
- vérifié que le dossier mis à la disposition du public en Mairie de Cruas était bien complet et conforme aux textes en vigueur,
- rencontré les responsables du projet,
- demandé des précisions et éclaircissements à monsieur le maire, au responsable du bureau d'étude,
- vérifié la régularité de la procédure d'enquête publique ,
- apprécié l'objet de l'enquête visée à l'article L 110 du Code de l'Urbanisme,
- paraphé les documents et le registre d'enquête publique,
- vérifié le bon fonctionnement de la boîte mail dédiée à l'enquête publique mise en place par les services techniques de la mairie,
- reçu le public lors des permanences en Mairie,
- reçu du public sur rendez-vous hors des permanences en Mairie de Cruas,
- rencontré des acteurs prédominants de la commune,
- analysé les observations émises, les courriers/emails reçus ou les notes explicatives,
- obtenu des renseignements complémentaires demandés, et les réponses concernant les observations du public par M. le Maire de Cruas dans son mémoire en réponse.

Vu:

- Vu le code de l'urbanisme, et notamment ses articles L 153-19 et R.153-8 relatifs à la procédure d'enquête publique dans le cadre de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Cruas,
- Vu le code de l'environnement, et notamment les articles L.123-1 à L.123-19 et R.123-1 à R.123-27 relatifs à la procédure d'enquête publique,

Conclusions et avis

- Vu la délibération du Conseil Municipal en date du 10 février 2015 prescrivant la révision du Plan Local d'Urbanisme,
- Pris connaissance du débat au sein du Conseil Municipal du 25 avril 2017 sur les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD),
- Vu les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), le règlement, les documents graphiques, les avis des services et les annexes,
- Vu la délibération du Conseil Municipal en date du 13 février 2018 tirant le bilan de la concertation et arrêtant le projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU),
- Vu les pièces du dossier du projet de PLU soumis à l'enquête publique,
- Vu la décision en date du 17 mai 2018 de Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Lyon me désignant en qualité de commissaire-enquêteur,
- Vu l'arrêté n°17 du 31 mai 2018 de Monsieur le Maire de la commune de Cruas prescrivant l'enquête publique relative au projet de révision du Plan Local d'Urbanisme et ses modalités de déroulement.

De même suite :

- Vu l'avis favorable de Monsieur le Préfet de l'Ardèche – DDT Service Urbanisme et territoires – en date du 22-05-2018, sous réserve de reprendre le dossier sur les points relevant d'obligations réglementaires pour assurer la sécurité juridique du document de PLU,
- Vu l'avis favorable de la Chambre d'Agriculture en date du 30-03-2018, insistant sur la qualité du dossier,
- Vu l'avis favorable de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF), en date du 12-04-2018,
- Vu les modifications demandées par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Auvergne-Rhône-Alpes (DREAL) – unité interdépartementale Drôme-Ardèche, en date du 04-04-2018, s'agissant des ICPE, des canalisations de transport de gaz, et du parc éolien,
- Vu l'absence de remarques émises par l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO), en date du 04-05-2018,
- Vu l'avis favorable implicite du Centre Régional de la Propriété Forestière en date du 12-03-2018 demandant de réserver de réserver le classement EBC à des zones à préserver en priorité,
- Vu l'avis favorable implicite de l'Agence Régionale de Santé en date du 13-03-2018 demandant de veiller aux obligations de protections phoniques sur les façades exposées,
- Vu l'avis favorable de la Communauté des Communes Ardèche-Rhône-Coiron, en date du 17-05-2018 sous réserves des observations formulées,
- Vu l'avis favorable de la Commune des Turrettes, en date du 26-02-2018,
- Vu la réponse motivée de la Compagnie Nationale du Rhône en date du 29-03-2018, relevant des incompatibilités entre le dossier mis à l'enquête et les obligations et missions de la CNR,

Conclusions et avis

- Vu l'avis favorable de l'Autorité de Sûreté Nucléaire en date du 15 mars 2018,
- Vu l'avis favorable implicite de la SNCF immobilier Sud-Est non datée en demandant de prendre en compte les servitudes liées à la présence du chemin de fer,
- Vu les observations émises pendant la durée de l'enquête par les administrés de la commune et dont le détail figure dans mon rapport de synthèse remis à monsieur le Maire le 30 août 2018
- Vu le mémoire en réponse de Monsieur le Maire de la commune de Cruas, en date du 03-08-2018,
- Vu l'analyse des commentaires : (développés dans le rapport d'enquête),

Constatant :

Sur la forme :

- Le bon déroulement de l'enquête publique qui s'est effectuée dans des conditions satisfaisantes pour l'information du public, son accueil aisé et en toute discrétion, lui permettant de prendre connaissance du projet et de faire part de ses éventuelles observations, suggestions ou critiques, au travers d'un dossier mis à disposition ainsi qu'un registre d'observations, consultable aux jours et heures ouvrables de la mairie ainsi que lors des permanences tenues par le commissaire-enquêteur, mais également sur le site de la mairie de Cruas, et par le moyen d'une boîte mail dédiée à l'enquête,
- Que le dossier, dans sa composition, comprend bien l'ensemble des pièces du projet du PLU concernée par la présente enquête et me semble conforme aux prescriptions du code de l'urbanisme, dossier régulièrement paraphé par mes soins ainsi que le registre d'observations,
- Que le dossier présenté m'a paru complet, compréhensif et lisible par le public, sauf à signaler la difficulté d'avoir à se repérer sur les plans de zonage et en particulier pour isoler des parcelles,
- Que les règles de publicité afférentes à l'enquête publique ont été suivies, tant pour ce qui concerne l'affichage que par voie des publications légales, ainsi que les délais respectés, conformément à l'arrêté du maire n°17 en date du 31 mai 2018,
- Que les permanences ont été régulièrement tenues, conformément à l'article 5 de l'arrêté précité,
- Qu'à l'issue de l'enquête publique, un procès-verbal de synthèse des observations a été remis dans les huit jours à monsieur le maire (le 30 juillet 2018),
- Que monsieur le maire m'a fourni et commenté un mémoire en réponse lors de la réunion du 03 août 2018 dans les 15 jours qui ont suivi le dépôt des conclusions,
- Qu'un commentaire/analyse du commissaire-enquêteur a été apporté à chacune des réponses de monsieur le maire,
- Qu'une concertation préalable a été menée. Comme détaillé dans mon rapport, j'ai pu constater, préalablement à la présente enquête, que les dispositions du projet de PLU ont fait l'objet :
 - de plusieurs réunions publiques avec la population en date des 01-06-2016, 12-04-2017, 28-06-2017 et 31-01-2018 à l'attention des administrés de la commune, des associations et des professionnels, conviés par courrier déposé dans chaque boîte aux lettres et affichage d'avis administratif (cf : extrait du registre des délibérations du Conseil Municipal du 13-02-2018),
 - de plusieurs articles d'information ont été publiés dans plusieurs bulletins municipaux,

Conclusions et avis

- un registre leur permettant d'y inscrire leurs observations a été mis à disposition en Mairie, à l'attention des administrés ,
- de la possibilité à chacune et chacun d'écrire à M. le Maire et/ou de le rencontrer sur rendez vous.

Je considère donc que tous les administrés intéressés, tant en amont au cours de la phase de concertation que durant la durée de l'enquête publique ont pu se tenir informés de l'avancement du projet et des documents définitifs.

L'un des objectifs essentiels de l'enquête publique a été satisfait en offrant ainsi la possibilité d'expression des citoyens sur ce projet.

Sur le fond :

La commune de Cruas est territorialement contrainte par de grands ensembles avec des obligations et des servitudes liés à la présence du Rhône à l'est, à la centrale nucléaire au sud, à une industrie historique de la chaux et du ciment et de leurs carrières à l'ouest, des collines boisées au relief abrupt à l'est, à une voie ferrée traversant du nord au sud la commune en son centre ainsi que la présence de monuments historiques classés.

- Le projet de PLU de la commune de Cruas me parait conforme aux objectifs du PADD et répond à l'esprit des Lois « *Solidarité et Renouveau Urbain* », « *Urbanisme et Habitat* » et « *Engagement National pour l'environnement* », l'article 139 de la loi ALUR modifiée par la loi LAAF du 14 octobre 2014,

- Le projet montre une réelle recherche d'économie des zones agricoles et naturelles en cohérence avec les dispositions de « Grenelle II »,

- le projet est très soucieux des aspects environnementaux mis à jour dans l'analyse environnementale portée à l'enquête,

- le projet met en place une politique d'urbanisation maîtrisée par l'utilisation des « dents creuses », des programmes d'aménagements ciblés et, enfin, par la mise en œuvre du projet centre bourg,

- le projet prend en compte les risques majeurs d'inondation et ceux liés à la présence de la centrale nucléaire.

Sans être ambitieux, le projet de révision du PLU de la commune de Cruas est rigoureux et responsable.

En effet, il prend en considération les contraintes territoriales citées ainsi que les risques majeurs.

- le projet définit pour la commune un rythme d'urbanisation conforme aux attentes du PLH de la communauté des communes Ardèche-Rhône-Coiron, vérifié par les services de l'État permettant de maîtriser d'urbanisation (rappel PLH pour 28 habitations/an, révision PLU à 24 h/an, réel sur 10 ans 21 h/an, recalculé sur 28 ans : 17 h/an).

- la municipalité a fait le choix de combler les « dents creuses », pousser à des orientations d'aménagements collectifs, d'aller vers la réhabilitation de logements anciens au centre bourg ou de friches industrielles en périphérie du centre historique en fixant un objectif de progression maîtrisée de logements individuels ou collectifs par an sur 10 ans,

Conclusions et avis

- le projet me semble également compatible avec le niveau des équipements de la commune et inter-communaux,

- de plus, la municipalité souhaite ouvrir le cadre de vie de ses administrés en protégeant des arbres et haies remarquables, créant des voies douces, de-engorgeant le centre du bourg par une nouvelle desserte, aménageant les centre du bourg pour l'accueil de commerces et d'artisans, et de services (pôle médical).

➤ **les dispositions du Grenelle 2 – assurant l'équilibre entre le développement et la protection, en réduisant la consommation d'espace et en luttant contre l'étalement urbain – sont l'objet d'un contrôle de légalité renforcé sur cette thématique. On retrouve cette exigence, tant dans l'avis émis par les services de l'État que dans les observations formulées par la chambre d'Agriculture, de la communauté des Communes Ardèche-Rhône-Coiron et de la commission Départementale de la Préservation des espaces Naturels, Agricoles et Forestiers.**

En conséquence de ce qui précède :

Je considère :

1/ que le projet de révision du PLU de la commune de Cruas:

- m'apparaît utile et nécessaire en répondant à un besoin collectif permettant un développement maîtrisé de l'urbanisation guidé par l'estimation d'évolution de la population, et de la prise en compte des contraintes territoriales et des servitudes liées aux risques tout en restant soucieux du développement économique de la commune et du bien-être des administrés,
- ne permet pas l'ouverture à nouvelles zones dédiés à l'urbanisation non prévues par ce plan,
- a bien pour objectif premier de préserver l'identité du centre-bourg, préserver les activités agricoles et naturelles, renforcer l'urbanisation avec des programmes collectifs ciblés.

Et en ayant noté qu'aucun avis défavorable n'a été émis soit par un service de l'État, soit par une chambre consulaire ou autre service associé et qu'aucun avis n'est parvenu après le délai,

2/ qu'il présente les **avantages et points forts** suivants :

- Son urbanisation maîtrisée correspond aux besoins de l'habitat tels qu'ils ont été présentés. Le projet n'a qu'un impact faible sur l'environnement, sans effet d'emprise sur la zone Natura 2000 et sans couper les corridors écologiques, sans incidence sur la flore et la faune.

- Ce projet de révision du PLU ne porte pas atteinte à l'économie générale du PADD, document conforme aux prescriptions des lois SRU, Grenelle, ALUR et LAAAF.

- Il est le fruit d'une réflexion et d'un travail important mené par les élus en concertation avec la population acté par délibération du conseil municipal en date du 13 février 2018.

- Il économise l'espace foncier en bannissant l'étalement urbain.

- Il économise les surfaces agricoles et naturelles (< 10 ha).

- Il respecte les obligations et servitudes liés aux risques d'inondation, à la présence de la centrale atomique de production d'électricité, d'un pipe-line haute pression de gaz naturel et d'une voie ferrée.

- Il met en valeur son centre bourg et historique.

Conclusions et avis

De plus, je constate que :

- un renforcement de la densité permet d'éviter les gaspillages du foncier disponible, en favorisant la mixité urbaine.
- les zones à urbaniser de la commune, correspondent aux réalités actuelles en terme de développement communal, tout en mettant en valeur le centre-bourg. Le PLU prévoit un foncier de 4,6 ha à prendre en dents creuses défini dans l'OAP.
- les zones agricoles et naturelles sont préservées. Seuls 9,85 ha sont prélevés pour 1 258 ha de zones A et N restantes prévues au projet de révision du PLU (soit moins de 0,8%).
- le projet prévoit de protéger des arbres et haies remarquables, de créer des zones en espaces bois classés (selon article L113.1 du code de l'urbanisme), améliorer le bien être des administrés de la commune par la création de voies douces, du contournement du centre bourg, de l'amélioration du centre bourg avec l'implantation de commerces de proximité, d'artisanats et de services (centre médico-social).

Ainsi, le projet de révision du PLU répond aux objectifs du PADD et à ses orientations :

- Un développement raisonné qui limite l'étalement urbain, prend en compte les équipements existants et qui permette la diversification de l'habitat ;
- Valoriser le cadre de vie , requalifier les espaces publics, améliorer les déplacements et prendre en compte les besoins en services, équipements et équipements de loisirs ;
- Pérenniser et développer les activités économiques et favoriser les activités touristiques ;
- Préserver et valoriser le paysage, les sites écologiques remarquables et les continuités écologiques ;
- Prendre en compte les risques naturels, technologiques, champs électro-magnétiques.

Constatant que le projet de révision du PLU n'a pas donné lieu à contestation de fond.

Comme inscrit dans mon rapport d'enquête, les demandes ont principalement porté sur :

- la modification de classement de parcelles pour urbanisation,
- la modification du règlement pour les zones A et N afin d'implanter des installations de production d'énergie ou de stockage d'inertes, ou d'annexes
- la correction des documents.

En réponse aux observations des personnes publiques associées , j'ai noté la bonne volonté des élus communaux à tenir compte des réserves et remarques en me disant vouloir procéder aux modifications demandées.

En réponse aux observations du public et des miennes , j'ai noté également le souci de monsieur le Maire de prendre en considération certaines des demandes et surtout de consulter les personnes concernées lors des études pour les aménagements prévus au plan (bassins de rétention, voies douces, OAP, contournement du centre bourg). J'ai relevé que l'équipe municipale a cherché la plus grande cohérence dans ses réponses aux observations vis à vis des objectifs exprimés dans le PADD. C'est à dire : pas d'extension de zones à urbaniser en dehors de celles prévues dans le projet, pas de modification de règlement pour les zones A et N facilitant d'implantation d'installations de production d'énergie (parc éolien, projet EDF).

Conclusions et avis

3/ qu'il présente toutefois les **inconvenients et points faibles** suivants :

- Les réunions publiques lors de la concertation initiale à la révision du PLU ont été réalisées et suivies. Néanmoins, il aurait été préférable que des compte-rendus de ces réunions soient portés dans le dossier mis à l'enquête. Ainsi, des remarques sur le manque d'information ou de participation à ces réunions auraient été directement levées.

- Les réserves et observations des avis des personnes publiques associées doivent être prise en compte afin d'assurer la sécurité juridique du dossier. Certaines remarques apparaissent également dans des demandes émanant de la société CALCIA.

- Le classement Espace Bois Classés de différentes parcelles est une action louable pour l'équipe municipale mais il faut la réserver à des espaces à protéger expressément. Du fait de ce classement, la Compagnie Nationale du Rhône est intervenue pour limiter ces zonages afin de pouvoir intervenir sur les ouvrages dont elle a la concession.

- Le décompte des surfaces de zones entre les deux PLU (2013&2018) a été difficile d'approche. En effet, lors de l'élaboration du PLU de 2013, plus de 88 ha n'ont pas été zonés, des parcelles ont reçu un classement aberrant (ligne SNCF, camping ..). Ainsi, seuls des calculs par mesurage informatique sur plan ont été possibles par le cabinet d'ingénierie, ce qui peut mettre un léger doute sur les valeurs présentées.

- Les contentieux récurrents avec la famille REYNAUD concernant l'OAP des Hauts Ilons auraient pu être pris en compte lors de l'élaboration du projet et résolu. Il est vraiment remarquable de relever que le conflit a vraisemblablement trouvé une issue lors de la période de enquête publique.

En conclusion, et après avoir entendu les différentes personnes s'étant déplacées aux permanences ou reçues en dehors des permanence, pris en compte leurs questionnements et observations, analysé le dossier de révision du PLU de la commune de Cruas dans sa philosophie, sa présentation, ses objectifs, je considère que le PLU proposé est cohérent.

Des demandes du public ont pour la plupart pour objet de reclasser des terrains, initialement classés lors du PLU de 2013, de zones A ou N en zone constructible soit en périphérie immédiate du bourg, qui ne sont pas desservis par l'assainissement collectif, soit sur une zones dite « poumont vert », j'estime que devoir accéder à ces requêtes équivaldrait à une perte de cohérence d'avec les objectifs définis du PADD et de l'économie générale du PLU, contrairement à ce qui est souhaité par les élus locaux de la commune de Cruas.

Des demandes de sociétés ayant des projets soit d'implantation d'installations de production d'énergie sur des parcelles zonées en A ou N, j'estime que ces projets devraient être clairement définis et devraient faire l'objet de procédures structurantes (déclaration de projet débouchant sur une procédure de déclaration d'utilité publique) portées par une collectivité afin qu'ils soient menés à terme ou pas en toute concertation avec le public.

Compte tenu de tout ce qui précède, et considérant les éléments ci-dessus et ceux contenus dans mon rapport, après avoir analysé les avantages et les inconvenients du dossier présenté à l'enquête publique, entendu les administrés de la commune s'étant déplacés, j'émet un **avis favorable** accompagné **d'une réserve** et **d'une recommandation** au projet de révision du Plan Local d'Urbanisme de la Commune de Cruas.

Conclusions et avis

S'agissant de la réserve :

Respecter strictement les avis formulés par les différentes Personnes Publiques Associées en raison des spécificités (analyse des risques) que présente la commune de Cruas :

- Prendre en compte toutes les réserves et remarques de la Préfecture de l'Ardèche en particulier celles relevant d'obligations réglementaires, pour assurer la légalité du document de révision du PLU (courrier du 22 mai 2018) ;
- Prendre en compte les dispositions et remarques de la Direction Régionale de l'environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes dans leur courrier du 04 avril 2018.
- Prendre en compte les remarques de la Compagnie Nationale du Rhône dans leur courrier du 29 mars 2018 et du 14 juin 2018 ;
- Prendre en compte les remarques tel que le propose la communauté des communes Ardèche-Rhône-Coiron dans son courrier du 17 mai 2018.

S'agissant de la recommandation :

Pour faire suite aux entretiens avec EDF concernant leur futur projet de maîtrise foncière pour le démantèlement de la centrale, EDF souhaite (dans son courrier du 23 juillet 2018) avoir la maîtrise foncière d'environ **40 ha** pour :

1. la construction d'installations industrielles en support des centrales nucléaires actuelles ou permettant de poursuivre le fonctionnement de celles-ci après 40 ans ;
2. la construction de nouvelles installations de production d'électricité conformes aux orientations de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE) ;
3. la déconstruction des unités actuelles à la fin de leur exploitation ;
4. la mise en place d'une « zone chantier » pour accueillir les entreprises qui pourront travailler aux opérations mentionnées ci-dessus.

Le souhait tardif d'EDF est d'opérer la maîtrise foncière sur 40 ha à proximité du site de production. Certains terrains convoités sont repérés en zone UG – la Charité. Il s'avère que ces parcelles sous gestion de la communauté des communes Ardèche-Rhône-Coiron (CCARC) est le lieu prévu pour le développement de la déchetterie et l'implantation du futur centre technique de la CCARC.

De plus, l'observation faite par les services de l'état en page 3 paragraphe 1.1.1 « documents graphiques » stipule : « Dans un but de cohérence avec la transposition sur le règlement graphique du PLU, du zonage du PPRi, il est nécessaire de modifier le contour de l'enveloppe urbaine, notamment sur le secteur classé UG de la Charité, afin d'exclure de la zone constructible les parcelles qui ne sont pas constructibles du fait de leur classement en zone R du PPRi. »

L'éventuel permis de construire du centre technique de la Communauté des Communes Ardèche-Rhône-Coiron devra prendre en compte les prescriptions liées au risque d'inondation sans omettre celles dues au périmètre de sécurité de la Centrale Nucléaire de Production d'électricité.

Devant ces deux difficultés, ma recommandation est d'étudier avec la CCARC la possibilité d'implanter le centre technique de la communauté des communes sur un autre terrain de la commune de Cruas afin de résoudre les deux sujets présentés ci-dessus.

Rompon, le 18 août 2018

Jean-François EUVRARD
Commissaire-enquêteur