

Réf. Tribunal administratif n° E21000145 / 38

Arrêté n° 072/2021 du 27/09/2021 du Maire de Malissard

ENQUETE PUBLIQUE

REVISION ALLEGEE N° 1 DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE MALISSARD

Rapport du Commissaire enquêteur

Enquête publique du
lundi 18 octobre 2021 (8h00) au vendredi 19 novembre 2021 (12h30)

Gérard PAYET, Commissaire-enquêteur



SOMMAIRE

Chapitre 1 - Présentation de l'enquête.....	3
A - Introduction et objet de l'enquête	3
B - L'enquête publique	4
C - Désignation du commissaire enquêteur	4
D - Modalités de l'enquête	4
Chapitre 2 - Déroulement de l'enquête.....	5
A - Documents mis à la disposition du public.....	5
B - Contenu du projet de révision	6
C - Rencontres avec les représentants du maître d'ouvrage	7
D - Mesures de publicité de l'enquête	7
E - Consultation du dossier, accès aux documents.....	8
F - Réunion Publique	8
G - Consultations.....	8
H - Permanences du Commissaire Enquêteur	9
I - Clôture et recueil du registre et des documents annexes.....	9
Chapitre 3 - Appréciation du projet	10
A - Communication des observations au maitre d'ouvrage.....	10
B - Analyse des observations.....	10
C - Cadre général dans lequel s'inscrit le projet.....	22
D - Choix de la procédure.....	23
Chapitre 4 - Evaluation du projet	24



CHAPITRE 1 - PRESENTATION DE L'ENQUETE

A - INTRODUCTION ET OBJET DE L'ENQUETE

La commune de Malissard (Drôme), membre de la communauté d'agglomération « Valence-Romans Agglo », est dotée d'un Plan local d'urbanisme (PLU), approuvé le 17 octobre 2017 par le conseil municipal. Ce PLU a fait l'objet d'une modification simplifiée approuvée le 9 mars 2021.

La minorité de blocage permise par la loi¹ s'étant opposée au transfert de la compétence PLU à la communauté d'agglomération, la commune a conservé cette prérogative. Faisant suite au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, le conseil communautaire a pris acte, le 30 juin 2021, du renouvellement de cette minorité de blocage qui permet à la commune de Malissard d'assurer la maîtrise d'ouvrage de son PLU.

Par délibération du 12 novembre 2020, le conseil municipal de la commune de Malissard a engagé une révision allégée du PLU, visant à :

- Supprimer le classement en « terrain cultivé protégé » de 4 parcelles cadastrales ;
- Modifier leur zonage UB en zonage 1AU ;
- Et y instaurer une servitude de mixité sociale avec un taux minimum de 50 % de logements locatifs sociaux.

La révision allégée n° 1 du PLU de Malissard porte en conséquence sur :

- Le rapport de présentation ;
- Les Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ;
- Le règlement ;
- Et les documents graphiques.

Le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) n'est pas modifié.

Par décision n°2021-ARA-KKU-2149 du 26 avril 2021, l'Autorité environnementale a conclu que ce projet de révision allégée n° 1 du PLU de Malissard ne serait pas soumis à évaluation environnementale.

¹ La minorité de blocage est constituée de 25 % au moins des conseils municipaux, représentant au moins 20 % de la population de la communauté



Le Maire de Malissard, par arrêté n° 72/2021 du 27 septembre 2021, a prescrit l'enquête publique relative à cette révision allégée.

B - L'ENQUETE PUBLIQUE

Le présent projet entre dans le cadre défini par l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme qui prévoit qu'une procédure de révision du PLU soit menée lorsqu'il s'agit de « 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 ».

La révision, en application de l'article L. 153-19 dudit code, doit passer par une enquête publique visant à informer le public, l'aider à mieux comprendre les choix proposés et leurs impacts, et à l'inviter à faire connaître ses appréciations, suggestions et contre-propositions en les consignant sur le registre d'enquête ou en les adressant par écrit au commissaire enquêteur pendant la durée de l'enquête.

C - DESIGNATION DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Par ordonnance n° E21000063 /38 du 21 avril 2021, Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Grenoble m'a désigné en qualité de commissaire enquêteur.

D - MODALITES DE L'ENQUETE

L'arrêté n° 072/2021 du Maire de la commune de Malissard, en date du 27 septembre 2021, indique les modalités de l'enquête, dont les principales, en conformité avec la réglementation applicable, sont les suivantes :

- Objet et dates de l'enquête (article 1) : celle-ci se déroulera du 18 octobre 2021 (8h00) au 19 novembre 2021 (12h30) inclus, soit une durée de 33 jours ;

La révision du PLU aura pour objet de supprimer le classement des parcelles AL 250, 342, 344 et 346 en « terrain cultivé protégé » afin de prendre en compte le jugement du Tribunal administratif de Grenoble en date du 17 mars 2021 ; de passer ces parcelles en zone IAU ; d'y créer une nouvelle orientation d'aménagement et de programmation (OAP) ; et d'y instaurer une servitude de mixité sociale au taux de 50 % de logements locatifs sociaux.

- Le commissaire enquêteur se tiendra à la disposition du public selon le planning ci-dessous (article 5) :

Dates	Lieux	Heures
Lundi 18 octobre 2021	Mairie	8h00 à 12h30
Mercredi 3 novembre 2021	Mairie	13h30 à 17h00



Vendredi 19 novembre 2021	Mairie	8h00 à 12h30
---------------------------	--------	--------------

- La mise à disposition et consultation du dossier (article 3) : un exemplaire du dossier d'enquête et un registre seront déposés à la Mairie et seront consultables aux jours et heures habituels d'ouverture. Il sera consultable sur un poste informatique à la mairie de Malissard. Enfin, l'ensemble du dossier sera consultable sur le site internet de la mairie ;
- Un avis au public (article 7) faisant connaître l'ouverture de l'enquête sera publié quinze jours au moins avant le début de celle-ci et rappelé dans les huit premiers jours de l'enquête dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département. Quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant toute la durée de celle-ci, un avis sera publié par voie d'affiches en divers points de la commune ;
- A l'expiration du délai d'enquête (article 6), le registre sera clos et signé par le commissaire enquêteur qui disposera d'un délai d'un mois à compter de la clôture de l'enquête pour rendre son rapport et ses conclusions motivées.

CHAPITRE 2 - DEROULEMENT DE L'ENQUETE

A - DOCUMENTS MIS A LA DISPOSITION DU PUBLIC

Aux termes des dispositions de l'article L.151-2 du code de l'urbanisme, le plan local d'urbanisme comprend :

- 1° Un rapport de présentation ;
- 2° Un projet d'aménagement et de développement durables ;
- 3° Des orientations d'aménagement et de programmation ;
- 4° Un règlement ;
- 5° Des annexes.

« Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques. Ces documents graphiques peuvent contenir des indications relatives au relief des espaces auxquels il s'applique. »

Dans le cadre de la présente révision du PLU, les documents suivants ont été mis à la disposition du public pendant toute la durée de l'enquête :

- un rapport de présentation (20 pages) qui expose les grandes lignes du projet et les modifications qu'il entraîne ;
- les orientations d'aménagement et de programmation intégrant les modifications envisagées (21 pages) ;
- le règlement modifié (77 pages) ;



- le document graphique « centre bourg » modifié.

Le dossier soumis à enquête publique indique de manière lisible les modifications proposées qui sont alors aisément repérables.

Ce dossier était accompagné des documents complémentaires suivants, également mis à la disposition du public durant l'enquête :

- le compte-rendu de la réunion d'examen conjoint du 6 juillet 2021 ;
- la copie des réponses des PPA à mesure qu'elles ont été réceptionnées ;
- des chemises comportant copie des parutions dans les journaux et un rapport de constatation de l'affichage mis en place dans la commune ;
- une chemise regroupant les différentes annexes non modifiées du PLU.

Les documents généraux suivants couvraient le dossier :

- la délibération du conseil municipal du 6 novembre 2020 prescrivant la révision allégée du PLU ;
- la délibération du conseil municipal du 12 mai 2021 arrêtant le projet de révision ;
- l'arrêté du maire du 27 septembre 2021 prescrivant l'enquête.

La composition du dossier soumis à enquête respecte les exigences du code de l'urbanisme.

B - CONTENU DU PROJET DE REVISION

La révision envisagée est motivée par la décision du Tribunal administratif de Grenoble, confirmée en appel le 16 mars 2021², annulant la délibération d'approbation du PLU « en tant qu'elle classe en 'terrain cultivé protégé' les parcelles cadastrées section AL n° 250, 342, 344 et 346 ». Elle ne traite pas du second point visé par cette décision, à savoir le classement en zone A de la totalité des parcelles cadastrées section ZC 59 et 60.

² CAA Lyon, 1re ch., 16 mars 2021, n° 20LY01477



La commune a alors souhaité encadrer l'urbanisation desdites parcelles formant un ensemble de 9 574 m², situé au sein de l'enveloppe bâtie, en créant un nouveau secteur d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP), dénommé « centre-bourg sud », pour lequel elle entend imposer une servitude de mixité sociale au taux de 50 % de logements locatifs sociaux.

Ce projet conduit alors à la création de 27 logements.

C - RENCONTRES AVEC LES REPRESENTANTS DU MAITRE D'OUVRAGE

Après un contact et quelques échanges avec Mme Liliane DOREE, directrice générale des services de la commune, j'ai été reçu le 9 septembre 2021 par le maire, M. Jean-Marc VALLA, à la mairie. Il était entouré de plusieurs de ses adjoints et de membres du personnel.

Sur la base du dossier visé à l'enquête, que j'avais pu étudier préalablement, la maire m'a présenté son projet et exposé les motivations du conseil municipal. Nous avons éclairci différents points qui pouvaient le nécessiter.

Je me suis rendu une seconde fois en la commune, le 11 octobre 2021, pour y rencontrer Mme DOREE, en vue de confirmer les modalités d'organisation de l'enquête. J'ai alors vérifié avec elle la complétude du dossier. Puis, je me suis transporté sur le lieu concerné par le projet de révision du PLU afin de me faire une idée plus concrète des enjeux potentiels.

D - MESURES DE PUBLICITE DE L'ENQUETE

Les avis de publicité de l'enquête ont été publiés le 30 septembre 2021 dans le journal Drôme Hebdo et le 1er octobre 2021 dans le Dauphiné libéré, soit plus de quinze jours avant l'ouverture de l'enquête.

Ces parutions ont été répétées dans les mêmes journaux le 21 octobre 2021 pour le premier et le 19 octobre 2021 pour le second, soit dans les huit premiers jours de l'enquête.

Des affiches au format réglementaire annonçant l'enquête publique ont été apposées au moins quinze jours avant l'ouverture de celle-ci à la mairie et à proximité des parcelles concernées. L'avis a également été diffusé sur le panneau d'affichage électronique de la commune. J'ai pu moi-même constater ces affichages.

Par ailleurs, conformément à l'article R. 123-11 du code de l'environnement, une annonce a été publiée sur le site internet de la commune, précisant les dates de permanence. Le dossier d'enquête complet était en outre disponible à la rubrique « urbanisme » du site.

Aussi, j'ai pu constater que la commune de Malissard a respecté les conditions réglementaires de publicité, et mis en œuvre les moyens disponibles pour informer la population de l'enquête publique relative à la révision n° 1 de son PLU.



E - CONSULTATION DU DOSSIER, ACCES AUX DOCUMENTS

Le dossier d'enquête a été mis à la disposition du public en dehors et pendant mes permanences à la mairie de Malissard, sise place de la Mairie 26120 Malissard. Le public avait également accès à un ordinateur à la mairie, sur lequel consulter le dossier. En outre, comme indiqué précédemment, le dossier complet était consultable, dès avant l'ouverture de l'enquête, sur le site internet de la commune.

Au regard des observations ci-dessus il apparaît, sans préjuger des éventuelles décisions du juge, que les formalités de publicité ont été respectées.

F - REUNION PUBLIQUE

Compte-tenu de la teneur de la révision envisagée au PLU, je n'ai pas jugé utile de mettre en place une réunion publique en cours d'enquête.

G - CONSULTATIONS

L'examen conjoint par l'État, la commune et les personnes publiques associées du projet de révision, prévu à l'article L. 153-34 du code de l'environnement, s'est déroulé le 6 juillet 2021. Ont été invités :

- le préfet de la Drôme ;
- le président du conseil régional ;
- la présidente du conseil départemental de la Drôme ;
- l'État-major de l'Armée de Terre à Lyon ;
- le médecin de l'Agence régionale de santé (ARS) à Valence ;
- le directeur régional des Affaires culturelles (DRAC) ;
- le directeur de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) ;
- le président de la communauté d'agglomération Valence-Romans Agglo ;
- le représentant du SCoT Grand Rovaltain Drôme Ardèche ;
- la présidente du syndicat mixte de transports Valence Romans déplacements ;



- le représentant de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) à Valence ;
- le directeur de la Chambre de commerce et d'industrie à Valence ;
- le directeur départemental de Territoires (DDT), à Valence ;
- le directeur de la Chambre des métiers et de l'artisanat à Romans-sur-Isère ;
- le directeur de la Chambre d'agriculture de la Drôme.

La DDT et le SCoT Grand Rovaltain ont été représentés à cette réunion. Par ailleurs, des réponses écrites sont parvenues de :

- la CCI (sans observation) ;
- la Chambre d'agriculture qui, en précisant que le tènement concerné par le projet de révision porte un très faible enjeu agricole, s'interroge sur la pertinence du choix de la procédure de révision allégée ;
- l'État-major de zone de défense de Lyon (sans observation) ;
- Valence Romans Déplacements (avis favorable) ;
- Et le préfet de la Drôme, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (sans observation).

H - PERMANENCES DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

J'ai effectué les permanences aux lieux, dates et heures telles que prévues par l'arrêté du maire de Malissard, et dans le respect des conditions imposées par le contexte sanitaire. Elles n'ont pas donné lieu à évènement particulier à signaler.

I - CLOTURE ET RECUEIL DU REGISTRE ET DES DOCUMENTS ANNEXES.

L'enquête s'est terminée le vendredi 19 novembre 2021 à 12h30.

L'unique registre déposé en mairie de Malissard a été clos par mes soins pour être joint au présent rapport où il figure en annexe.

Il enregistre 6 contributions manuscrites du public, auxquelles s'ajoutent 3 contributions parvenues par courriel. Aucun courrier postal ne m'a été adressé. Les contributions abordent souvent plusieurs items.



CHAPITRE 3 - APPRECIATION DU PROJET

A - COMMUNICATION DES OBSERVATIONS AU MAITRE D'OUVRAGE

Conformément à l'article R123-18 du Code de l'Environnement, j'ai dressé procès-verbal des observations, présenté de manière assez détaillée mais organisée, et l'ai remis le 25 novembre 2021 au maire de Malissard lors d'une réunion à laquelle participaient plusieurs de ses collaborateurs.

Je lui ai indiqué que la commune disposait d'un délai de quinze jours pour m'adresser ses remarques éventuelles.

Le « mémoire en réponse » m'a été communiqué par courriel le 8 décembre 2021. Ce document est clair et apporte une réponse à chacune des remarques, propositions ou contre-propositions exprimées par les habitants et par les personnes publiques. Ces réponses sont intégrées à l'analyse effectuée ci-après.

B - ANALYSE DES OBSERVATIONS

Toutes les observations formulées par le public, les remarques du commissaire enquêteur ainsi que les avis des personnes publiques, ont été prises en compte.

B.1 - Avis des Personnes Publiques

Le commissaire enquêteur, s'il n'a pas à commenter les avis des PPA, est amené à les prendre en considération dans ses analyses.

Avis PPA n° 1

Par courrier du 30 juin 2021, la chambre d'agriculture de la Drôme, tout en indiquant n'avoir aucune observation particulière concernant ce tènement à très faible enjeu agricole, interroge quant à la procédure :

Il est en revanche permis de s'interroger sur la pertinence du recours à une procédure de révision allégée, dans la mesure où les modifications projetées devraient majorer de près de 15 % le potentiel de 180 logements inscrit au PADD pour la durée de ce PLU approuvé en 2017.



Commentaires et avis technique de la commune

La question du choix de la procédure a été abordée à plusieurs reprises au cours de la procédure. Ce choix a été validé lors de l'examen conjoint par les PPA, dont la DDT (État).

Appréciation du commissaire enquêteur

Le fait que le choix de la procédure ait été abordé en présence des PPA n'en assure pas pour autant la régularité.

Ce sujet est examiné de façon plus précise plus loin dans le rapport.

B.2 - Interrogations du commissaire enquêteur

J'ai demandé les éclaircissements suivants au maître d'ouvrage :

Question du CE n° 1

La notice explicative exprime, en dernière page, l'obligation pour la future voirie de se raccrocher aux deux voiries existantes, sans création d'impasse. Compte-tenu de l'emprise de la nouvelle OAP, n'est-ce pas très contraignant pour le futur projet ? Comment est justifiée cette obligation ?

Commentaires et avis technique de la commune

La création d'une impasse n'est pas judicieuse, ce type de voirie pouvant créer des problèmes d'accès pour les véhicules lourds ou pour les services de secours. Une voirie traversante peut donc être plus étroite, et donc ne représente pas nécessairement une emprise plus large.

Comme précisé en réponse à l'observation n°7, l'accrochage de la voirie se fera en deux points de la rue du Stade.

Appréciation du commissaire enquêteur

Je prends note de cette évolution pour laquelle un croquis a été établi en réponse à l'observation concordante du public (voir plus loin).

B.3 - Analyse des observations du public



Le public qui s'est mobilisé pour cette enquête était constitué essentiellement de riverains de l'OAP envisagée, préoccupés par les conséquences potentielles du projet sur leur environnement.

Les observations, toutes soumises au maître d'ouvrage, peuvent être regroupées par thème.

Observation n° 1 : normes supérieures

M. Pelat évoque un potentiel non-respect des normes supérieures :

Le PLU a été élaboré et validé en 2017 (pendant mon mandat de maire). Lors de l'élaboration les conditions du PLH et du SCOT étaient les suivantes :

- 1) Consommation maximale foncière 7Ah*
- 2) Nombre de logements limité à 180*
- 3) Densité de 26 logements/Ha sur les OAP*
- 4) Durée du PLU 10 ans*

Or la révision allégée n°1 porte sur la mise en zone constructible d'une parcelle que nous avons classée en « terrain cultivé à protéger » pour respecter les prescriptions du PLH et du SCOT.

Cette parcelle est redevenue constructible par jugement du TA. De ce fait les conditions exigées par le PLH et le SCOT ne sont plus respectées (augmentation de 1 Ha la consommation foncière et 27 logements supplémentaires minimum). Nombre de logements certainement supérieur car les aménageurs mettent la priorité sur la rentabilité financière. Pour preuve la parcelle « Trésorerie Est » de 1,46 Ha est en cours d'acquisition par un aménageur privé validée par délibération 34/2021 précisant un programme de 48 logements au lieu de 39 prévus dans le PLU initial.

De plus je m'étonne des modifications apportées par délibération 26/2021 sur les Orientations d'Aménagement et de Programmation :

-Sur le secteur de la « Trésorerie ouest » le descriptif et le plan ont été modifié (modification non mentionnée).

-Sur le secteur de la « Trésorerie Est » la densité a été modifié (modification non mentionnée).

Lors de l'élaboration du PLU la municipalité avait respecté les conditions imposées par le SCOT et le PLH. Or, avec cette révision allégée ces conditions ne sont plus respectées et plus grave la commune aurait évité des frais supplémentaires (tribunal, bureau d'études ...). Normalement la révision aurait dû porter sur la mise en zone constructible en conservant une consommation foncière maximale de 7 Ha sur 10 ans et non 8 HA comme prévu par la révision allégée.



En conclusion je pense que cette révision allégée modifie considérablement le PLU initial et en particulier le PADD (+1 HA et + 27 logements minimum soit une augmentation de 15%).

Je rajouterais que le PADD précise la création de 180 logements sur le PLU, alors que la révision allégée augmenterait fortement ce nombre de logements passant à 215 minimum, remarque faite par la chambre d'agriculture.

Commentaires et avis technique de la commune :

Pour ce qui concerne les modifications non-mentionnées des OAP, aucune modification n'a été effectuée.

Le rapport entre la traduction règlementaire du PLU (règlement écrit, zonage, OAP) et le PADD est un rapport de compatibilité. Une différence de 15% rentre donc aisément dans ce rapport. Ce point a de plus été validé par l'État et les PPA. Cette révision allégée vient en réponse à l'annulation d'une trame d'inconstructibilité. Sans cette procédure, le secteur n'aurait donc pas été cadré, et aurait donc été susceptible d'accueillir un nombre plus important de logements.

Appréciation du commissaire enquêteur

Cette observation de l'ancien maire aborde deux sujets : celui de modifications sur les OAP de la Trésorerie qui ne seraient pas mentionnées dans le projet soumis à l'enquête ; et celui du non-respect des prescriptions du PLH et du SCOT, tels qu'elles apparaissaient à l'élaboration du PLU.

Sur le premier point, il convient de se référer à la modification simplifiée n° 1 du PLU, approuvée par délibération du 9 mars 2021 et rendue exécutoire à la date du 1^{er} avril 2021. Les modifications relatives aux OAP Trésorerie ont donc été intégrées au PLU et n'ont pas à être reprises dans le cadre de la présente procédure.

Sur le second point, l'observation fait part des contraintes, telles que son rédacteur les a perçues, à l'élaboration du PLU : l'urbanisation devait être limitée, pour la période de 10 ans, à une consommation foncière de 7 Ha, un nombre de logements de 180, pour une densité de 26 logements à l'hectare sur les OAP. Elle estime que le jugement du Tribunal administratif, en ce qu'il exige que les parcelles considérées ne conservent pas le statut de 'terrain agricole protégé', viendrait en contradiction avec ces prescriptions. Que la révision en cours aurait dû conserver, de toutes manières, une consommation foncière maximale de 7 Ha sur 10 ans. Et que par ailleurs, la révision envisagée modifierait le PADD.

Les réponses apportées par la commune sont relativement peu développées et nécessitent une relecture attentive des documents supra-communaux du SCOT et du PLH en découlant.



Le Programme local de l'habitat (PLH) 2018-2023, approuvé par le conseil communautaire de Valence Romans Agglo le 8 février 2018, a fixé pour la commune de Malissard un objectif annuel de constructions neuves de 18 logements (soit 180 pour la période des 10 années prises en compte) - correspondant à l'objectif annuel maximum de 5,6 logements construits pour 1000 habitants -, et un objectif de densité moyenne minimale de 26 logements à l'hectare pour la période 2016-2025, porté à 32 logements à l'hectare pour la période 2026-2040 (cf. page 103 du DOO). Laquelle densité, entendue comme une moyenne à l'échelle des différentes opérations, et non comme un minimum à atteindre dans chaque opération, concerne les logements neufs programmés dans le PLU en rapport avec le foncier qui leur est dédié.

En effet, le PLH précise que « les objectifs de consommation foncière du PLH seront déclinés par et pour chaque commune en appliquant les densités planchers du SCoT au nombre de logements neufs à produire ». Cette règle de calcul conduit alors à fixer un maximum de $18 \times 10 : 26 = 7$ ha en matière de consommation foncière pour la commune au cours des années 2016 à 2025. Sur cette même base, et si le PLU de Malissard devait se prolonger sur une période plus longue que la période 1 du SCoT (2016-2025), ce chiffre passerait à 18 logements \times 14 années : 32 de densité plancher = 7,8 ha pour les années 2026 à 2040. La consommation foncière n'est ainsi pas fixée de manière absolue, mais obtenue par un calcul.

La révision n° 1 du PLU du Malissard envisage la création d'une nouvelle OAP destinée à l'édification de 27 logements, portant ainsi à 206 le nombre total de logements à créer, en augmentation de près de 15 % par rapport à l'objectif initial du PLU. Ce faisant, la densité atteindrait 26,4 logements à l'hectare, proche de la cible de 26 logements à l'hectare.

Rappelons toutefois que, pour répondre à la politique du SCoT de rééquilibrage de la croissance entre le centre et les périphéries, les objectifs territorialisés du PLH visent une augmentation du rythme de construction sur les pôles urbains, concomitamment à une franche réduction de celui des autres communes, indépendamment du potentiel identifié par ces dernières. En conséquence, ces objectifs de constructions neuves, précisés pour chaque commune, « sont des minimums pour les communes des pôles urbains et des maximums pour toutes les autres³ ».

La commune de Malissard se voit donc imposer un taux annuel maximum de 5,6 constructions neuves pour 1000 habitants (soit 18 logements pour les 3217 habitants recensés par l'Insee en 2018). Si ce taux est respecté par le PLU en cours, l'augmentation du nombre de logements résultant de l'OAP Centre-bourg sud, sans suppression de projets de logements sur d'autres secteurs de la commune (autres OAP), porterait ce taux à 6,4 (20,6 logements pour 3217 habitants), au-delà du maximum permis par les documents supra-communaux. Ce taux serait encore supérieur si, comme l'affirme l'ancien maire, le nombre de logements construits sur l'OAP Trésorerie Est était supérieur à celui prescrit par le PLU.

Dans une telle hypothèse, la commune ne serait pas fondée à augmenter le nombre de logements à créer.

³ Page 27 du PLH



La question de la potentielle modification du PADD est examinée plus loin.

	Surface	Nb de logements	Nb de logements sociaux	Densité	Taux CN
Prescriptions du SCoT	7 ha	180	30%, soit 54 logts	26 logts/ha	5,6
Total inscrit au PLU	6,7 ha	179	62 logts	26,8 logts/ha	5,6
Adjonction prévue par la révision	0,9 ha	27	14 logts		
PLU après révision	7,8 ha	206	76 logts	26,4 logts/ha	6,4

Taux CN = Nombre de constructions neuves rapporté à la population de la commune (3217 habitants recensés par l'Insee en 2018 pour Malissard)

Observation n° 2 : taux de densification

Préoccupation autour du taux de densification :

- *Je trouve que la densification des habitations est très importante sur le terrain, comparée à la parcelle voisine où le nombre de maisons (9 ou 10) permet d'avoir une superficie individuelle d'environ 700m², ce qui donne plus d'aération que des parcelles de 300m² environ qui sont prévues avec les 27 habitations.*
- *Le pourcentage de 50% d'habitats sociaux est très important.*
- *Compte-tenu de l'environnement actuel du quartier, je trouve que la vie va être modifiée, et pas en amélioration environnementale.*

Commentaires et avis technique de la commune :

La densité se justifie par la localisation centrale. La création de parcelles plus grandes impliquerait une plus grande consommation d'espace, allant ainsi contre les objectifs de la Loi Climat en la matière.

La commune a pris en considération la demande des services de l'État de retenir un taux de 50 % pour cette OAP afin de tendre vers les objectifs de la loi SRU, celle-ci imposant un minimum de logements sociaux sur chaque commune. Le taux de 50 % permet de garder un équilibre et donc une mixité sociale sur le secteur.

Appréciation du commissaire enquêteur

Le taux annuel global minimal de mixité sociale imposé par le PLH est de 30 % pour la commune de Malissard. Il peut différer d'une OAP à l'autre dans le respect de cette contrainte.



Le secteur visé du Centre-bourg sud, dans le périmètre urbain, se prête à une densification dont on peut penser qu'elle produira quelques nuisances au voisinage (notamment de circulation). Pour autant, rien ne laisse à penser qu'elles soient, a priori, disproportionnées au point de revoir le taux de densification ou de mixité sociale envisagées. Le programme de construction, sur lequel la commune devra être attentive, nécessitera néanmoins d'y veiller.

Observation n° 3 : qualité architecturale

Certaines observations portent sur la qualité architecturale du projet à venir, les règles du PLU apparaissant, sur ce point, assez peu contraignantes :

- *Proposer un ensemble architectural de qualité et non des petits immeubles ou maisons cubiques sans âme ;*
- *Se limiter à un étage sur rez-de-chaussée ;*
- *Un immeuble collectif pourrait avantageusement être remplacé par des maisons en bande accolées le long de l'avenue du Stade.*

Commentaires et avis technique de la commune :

Le secteur est règlementé par le règlement du PLU, et viendra donc s'intégrer dans le tissu existant. De plus, la commune autorisera uniquement un projet de grande qualité architecturale.

Appréciation du commissaire enquêteur

Si un ensemble de règles figure déjà au PLU en cours, devant également s'imposer aux constructions à venir, la commune de Malissard ne fait pas partie des sites repérés par le SCoT en termes de préservation du patrimoine bâti, de silhouettes villageoises ou de patrimoine routier emblématique.

Son PLU ne défend pas non plus de politique architecturale précise comme peuvent parfois le faire d'autres communes entendant préserver une forme d'identité dans la construction. Les élévations issues de l'OAP Centre-bourg sud seront donc soumises aux mêmes règles que les autres constructions, et l'attention que la commune annonce vouloir assurer ne pourra être que subjective au-delà des règles édictées.

Il pourrait être pertinent, à l'occasion d'une refonte du PLU, de réfléchir à cette question de l'unité architecturale de la commune.



Observation n° 4 : végétalisation

Proposition d'imposer et compenser des espaces végétalisés

- *Il conviendrait d'imposer un taux minimal de 30 % d'espaces végétalisés sur l'ensemble du projet d'aménagement (à répartir ensuite entre voiries, espaces publics et espaces privés). Cette règle conduirait à limiter à 6 700 m² maximum les surfaces artificialisées par ce projet.*
- *Compte-tenu de l'objectif immédiat de « zéro artificialisation nette » du gouvernement et des collectivités territoriales, il serait fortement souhaitable de préconiser la « désartificialisation » ou « renaturation » d'une surface si possible équivalente sur la commune de Malissard, par exemple l'ensemble des cours scolaires et la moitié nord de la place Emile Courthial.*

Commentaires et avis technique de la commune :

Ces dispositions sont déjà présentes dans le règlement du PLU, et s'imposeront donc à la zone.

L'objectif « zéro artificialisation nette » n'est pas immédiat, mais s'appliquera progressivement jusqu'en 2050. Les préconisations de désartificialisation n'ont pas vocation à être mises en place dans le cadre de cette révision allégée.

Appréciation du commissaire enquêteur

L'article 1AU 13 impose déjà pour toute nouvelle construction un minimum de 30 % de l'unité foncière en espaces végétalisés.

Au-delà, l'objectif « zéro artificialisation nette » appelle des mesures ambitieuses à l'échelle de l'ensemble de la commune qu'une révision allégée du PLU ne peut embrasser. Il peut être pertinent d'aborder le sujet à l'occasion d'une potentielle prochaine refonte totale du PLU.

Observation n° 5 : question environnementale

Le public interroge quant à la prise en compte des questions environnementales :

- *La zone des orchidées (parcelle AL250) est inondable*
- *Pensez-vous protéger la zone des orchidées (parcelle AL250) ?*



Commentaires et avis technique de la commune :

La parcelle AL 250 est effectivement en partie inondable ; les constructions devront respecter la réglementation de la zone.

La zone n'est pas identifiée en tant que secteur « orchidée » ; on trouve des orchidées sur toute la commune.

Ces remarques ne concernent pas la procédure en cours.

Appréciation du commissaire enquêteur

Le PLU identifie déjà les OAP Centre-bourg nord et sud comme zones soumises au risque d'inondation (aléa faible) pour lesquelles les constructions doivent répondre aux prescriptions de l'article 3 du règlement.

Par ailleurs, les orchidées signalées sur la parcelle AL 250 n'ont fait l'objet encore d'aucune protection spécifique, celles-ci pouvant être naturellement présentes dans le département. Une attention devra néanmoins y être portée dans le projet d'aménagement qui pourrait voir le jour.

Observation n° 6 : les réseaux

Les riverains s'inquiètent de la pression supplémentaire sur les réseaux :

- *Capacité du tout-à-l'égout de l'avenue de Saillans pour accueillir 27 logements supplémentaires ?*
- *Pour information : un égout personnel (privé) est situé sur toute la longueur (av. de Saillans) pour desservir mon habitation (Mme Fragnol) ; obligation faite par le permis de construire attribué lors de la construction de notre habitation.*

Commentaires et avis technique de la commune :

Une pompe de relevage Rue du Stade permet d'absorber au minimum 30 constructions nouvelles, plus que ce qui sera réalisé.

Appréciation du commissaire enquêteur

Aux dires de la commune, la pompe de relevage peut absorber les 27 logements supplémentaire, semblant ainsi satisfaire les besoins en réseaux.



Sur le plan opérationnel, la commune devra s'assurer de l'état de la propriété des canalisations enfouies avenue de Saillans.

Observation n° 7 : les conditions de circulation

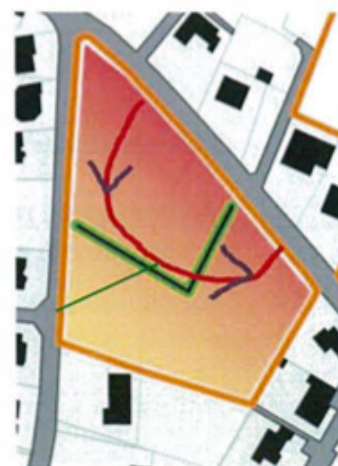
Les riverains s'interrogent sur les conditions de circulation future :

- *Je suggère de créer du stationnement le long de l'avenue de Saillans et un trottoir digne de ce nom afin de supprimer la gêne à la circulation que créent les actuels véhicules qui, actuellement, empiètent sur la chaussée.*
- *Revoir la circulation dans l'avenue de Saillans : Les voitures arrivent beaucoup trop vite du sud ; On se croise avec difficulté ; Le trottoir est trop étroit pour une poussette ou un fauteuil roulant. C'est indispensable avec la circulation supplémentaire engendrée par les nouvelles constructions.*
- *Prévoir assez de places de parking pour les 27 logements ;*
- *La pointe nord-ouest de ce terrain mériterait un rond-point pour faciliter la circulation ;*
- *Je viens par la présente faire remonter un besoin en termes de sécurité au niveau de l'avenue de Saillans. Un trottoir avec quelques places de stationnement serait en effet nécessaire afin de garantir la sécurité de tous. Je pense notamment aux poussettes, fauteuil roulant etc...*
- *Si de travaux d'aménagement de la zone doivent s'effectuer il serait peut-être judicieux de penser à des ralentisseurs au niveau de cette même avenue de Saillans.*
- *Conscient de l'évolution d'un village comme le nôtre en termes de logements, mais inquiet de l'évolution de la circulation...*

Commentaires et avis technique de la commune :

L'OAP sera modifiée pour que la desserte se fasse par un sens unique dont l'entrée et la sortie se feront sur la rue du Stade. (principe de voirie en rouge, cheminement piéton en vert)

La commune sera attentive à l'aménagement de l'avenue de Saillans.





Appréciation du commissaire enquêteur

Les riverains s'inquiètent, à juste titre, des conditions de circulation et de stationnement nouvelles que pourrait provoquer la construction de logements. Ces questions devront être reprises dans le projet d'aménagement, en tenant compte des prescriptions du PLU sur le sujet.

Observation n° 8 : cheminement doux

Relier à pied le centre du bourg

- *Il existe un cheminement piétonnier qui traverse la future OAP*
- *Il conviendrait de subordonner le projet d'aménagement à la réalisation effective d'un cheminement sécurisé pour la circulation douce (piétons, vélos) entre ce quartier et les commerces du centre-ville de Malissard et les arrêts de bus ; cheminement qui se prolonge ensuite en direction des écoles de Malissard.*
- *Continuer le chemin piétonnier prévu (sur l'OAP centre-bourg nord) pour aller vers la mairie*

Commentaires et avis technique de la commune :

Les OAP Centre-bourg Nord et Sud incluent toutes deux la création de cheminements doux le long des voiries. Comme l'OAP Sud sera modifiée, le cheminement piéton sera préservé.

L'OAP Nord prévoit la prolongation du cheminement jusqu'à la mairie.

Ces OAP seront modifiées pour inclure un cheminement doux le long de l'avenue du Stade, reliant ainsi les deux OAP et créant une continuité douce entre l'avenue de Saillans et la mairie.

Appréciation du commissaire enquêteur

Je prends note des modifications annoncées par la commune permettant de créer une continuité douce entre l'OAP et la mairie.

Observation n° 9 : la destination de la zone prévue pour l'OAP

Une contre-proposition quant à l'utilisation de la nouvelle zone :

- *Il serait fortement dommage que des logements soient construits alors qu'un terrain de loisirs pour enfants voir adolescents pourrait être aménagé (terrain de bi-cross ou Skate park par exemple).*

Commentaires et avis technique de la commune :

La commune prend en considération cette remarque sur un secteur différent.

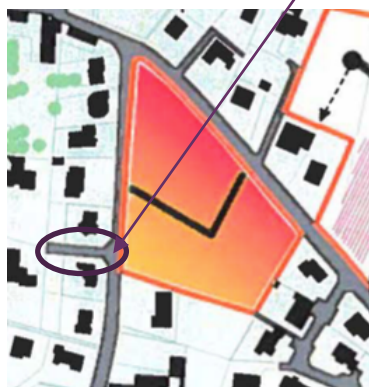
Appréciation du commissaire enquêteur

Cette observation, bien que pertinente, ne peut s'entendre que dans un projet plus global que celui de la présente révision allégée.

Observation n° 10 : une possible erreur sur les documents graphiques

Les propriétaires rappellent que leur accès n'est pas public

Le chemin en face de la parcelle (visée par l'OAP) est privé



Commentaires et avis technique de la commune :

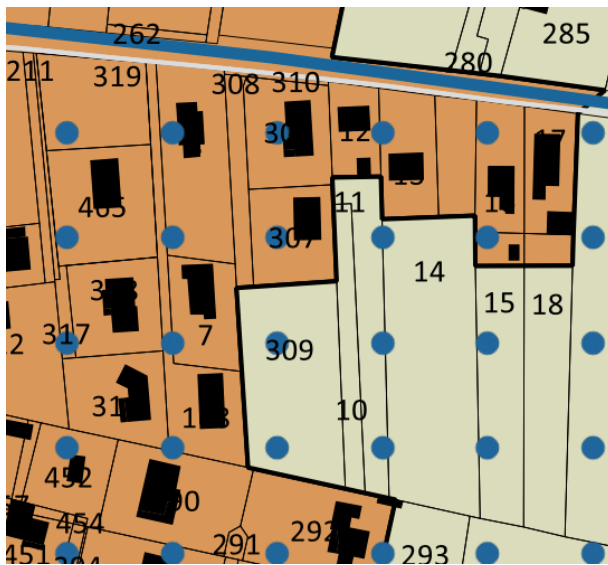
Les voies indiquées en gris sur l'OAP n'ont qu'une valeur indicative et ne distinguent pas entre voies publiques et voies privées. L'OAP n'aura donc aucune incidence sur cette voie.

Appréciation du commissaire enquêteur

Les documents graphiques du PLU n'ont pas de valeur juridique quant à la propriété foncière. Néanmoins un rectificatif permettrait d'éclaircir ce point.

Observation n° 11 : une observation hors projet

Observation de Mme Thon :



Propriétaire de la parcelle AH309, rue du Vercors, en limite de zones constructibles. Cette parcelle est équipée des égouts, électricité et eau en limite du terrain. Compte-tenu de la densification, nous souhaitons que celui-ci devienne constructible.

Commentaires et avis technique de la commune :

Cette observation est hors-sujet. Cette demande pourra être faite lors d'une révision générale du PLU.

Appréciation du commissaire enquêteur

La question soulevée n'entre pas dans le cadre de la présente révision qui ne concerne pas ce secteur de la commune. Cependant, la parcelle AH 309 se trouvant en limite de la zone urbaine, dans une configuration qui peut s'apparenter à celle des autres parcelles bâties alentour, le sujet pourra être utilement débattu à l'occasion d'une évolution future du PLU.

C - CADRE GENERAL DANS LEQUEL S'INSCRIT LE PROJET

Le projet soumis à l'enquête de révision du PLU de Malissard, a été engagé en vue d'appliquer la décision du Tribunal administratif du 17 mars 2020, ayant rejeté le classement au PLU approuvé en octobre 2017 des parcelles concernées, en « terrain cultivé protégé ».

En prolongement, et afin d'encadrer l'urbanisation de ce secteur de près de 9 300m² situé en proximité du centre-bourg, la commune a souhaité mettre en place une nouvelle OAP, assortie d'une servitude de mixité sociale, pour construire des logements sur cette emprise.

La révision porte exclusivement sur ces points.



D - CHOIX DE LA PROCEDURE

Pour mener à bien cette évolution, la commune a fait le choix d'une procédure de révision allégée de son PLU.

Par combinaison des articles L. 153-31 et L. 153-34 du code de l'urbanisme, cette procédure peut être mise en œuvre lorsqu'il s'agit « de réduire une protection édictée en raison (...) de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels » - argument qui avait mené au classement des parcelles considérées, sur le fondement de l'article L. 151-23 -, « sans qu'il soit porté atteinte aux orientations définies par le plan d'aménagement et de développement durable ».

Si la première condition apparaît remplie, le nombre supplémentaire de logements qu'entraîne l'adoption de la nouvelle OAP « centre-bourg sud » interroge quant au respect des objectifs du PADD.

En effet, comme évoqué plus haut, la production de 27 logements sur cette emprise (dont 14 logements sociaux) viendrait s'ajouter aux 179 logements projetés au PLU en cours (dont 62 logements sociaux), soit un total de 206 logements (dont 76 logements sociaux). Ces données sont à comparer aux objectifs fixés au PADD de « 180 nouveaux logements d'ici 2027, représentant une croissance démographique d'environ 0,8% par an », soit un surplus de près de 15%. Par ailleurs, la même source indique que « en cohérence avec les objectifs du SCOT du Grand Rovaltain, le PADD vise à ouvrir à l'urbanisation 7 hectares pour les dix prochaines années, avec une densité moyenne de 26 logements à l'hectare ». Factuellement, la construction des 27 nouveaux logements, mobilisant près d'un hectare supplémentaire, viendrait en excédent des limites posées au PADD et, ce faisant, porterait atteinte aux orientations qu'il a définies.

Néanmoins, si la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE) exige que les OAP respectent les orientations du PADD, cette obligation ne devrait s'analyser, selon moi, que comme une exigence de non-contradiction et ne s'appliquer qu'aux seules dispositions allant clairement à l'encontre des objectifs du PADD. La rare jurisprudence que j'ai pu consulter sur le sujet semble aller en ce sens.

Dans le cas d'espèce, le dépassement du nombre de logements à produire, tel que fixé au PADD, n'en remet pas en cause les grandes orientations, à savoir :

- Maitriser la consommation foncière ;
- Maintenir les limites de l'enveloppe bâtie ;
- Prendre en compte les futurs besoins en logements sociaux et diversifier l'offre de logements afin de répondre à l'ensemble des parcours résidentiels.

En conséquence, il m'apparaît que la procédure de révision allégée choisie par la commune est régulière.

La procédure de révision allégée du PLU a pu être menée dans de bonnes conditions.



CHAPITRE 4 - EVALUATION DU PROJET

Sur la forme, la procédure suivie de révision allégée (articles L. 153-31 et L. 153-34 du code de l'urbanisme) est régulière ; les modalités de publicité ont été conformes à la réglementation et, avec les mesures de consultation et les permanences du commissaire enquêteur, ont permis une bonne information du public. Ce dernier, et plus spécifiquement les riverains de la nouvelle OAP envisagée, s'est plutôt bien mobilisé.

Sur le fond, la révision allégée du PLU de Malissard, qui trouve son origine dans le jugement du Tribunal administratif enjoignant la commune à revoir le classement des parcelles cadastrées section AL n° 250, 342, 344 et 346, et sur l'emprise desquelles la commune a souhaité établir une nouvelle OAP, ne modifie pas l'équilibre d'ensemble établi par le PLU en cours. Cette emprise, située dans le périmètre urbain de la commune et à proximité de la mairie, constitue une dent creuse pour laquelle l'enjeu environnemental est très faible.

L'examen conjoint par les personnes publiques n'a révélé aucune difficulté particulière.

La création de nouveaux logements, dont 50 % dédiés au logement social, n'a pas été remise en cause par le public, lequel s'est toutefois inquiété des conséquences potentielles en matière de circulation (douce ou routière), de densité de la construction, de qualité architecturale... Sous réserve de la prise en compte des différents amendements annoncés par la commune, ces considérations ne font pas obstacle à la mise en place de l'OAP.

Le projet n'altère pas la cohérence des objectifs du PLU, ni celle des différents documents qui le composent. Il poursuit des ambitions réalistes pour la commune.

Nonobstant, l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme oblige que les plans locaux d'urbanisme soient compatibles avec les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux de l'habitat (PLH). La portée de cette obligation de compatibilité a été précisée par le Conseil d'État⁴ comme étant une compatibilité avec les orientations générales et les objectifs définis par les SCoT, ou encore que le « *document est compatible avec un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou principes fondamentaux de ce document et qu'il contribue, même partiellement, à sa réalisation*⁵ ».

⁴ CE, 18 décembre 2017, n° 395216

⁵ Rép. Min. n°419, JO Sénat, 5 septembre 2002, M-C. Beaudeau



Dans le cas d'espèce, le SCOT du Grand Rovaltain a fixé un objectif de rééquilibrage territorial de la production de logements, avec un ralentissement de la tendance à la périurbanisation. Cet objectif général est traduit dans le PLH dans des objectifs quantitatifs, et notamment chaque commune, hors pôle urbain, se voit fixé un taux maximum de constructions neuves rapporté à sa population. Ce taux est de 5,6 pour Malissard.

Le PLU en cours affichant déjà un taux à cette hauteur, l'adoption de nouvelles opérations de constructions neuves irait alors à l'encontre des objectifs supra-communaux.

Chabeuil, le 17 décembre 2021

Gérard PAYET

Commissaire Enquêteur