

Commune de BOURG-LES-VALENCE (Drôme)

RAPPORT d'ENQUETE PUBLIQUE

CONCLUSIONS

Document 2/3

PROJET DE REVISION « ALLEE » DU PLAN LOCAL D'URBANISME



Arrêté municipal n° 2023-001-AR-DAU du 10 janvier 2023 portant ouverture de l'enquête du 30 janvier 2023 au 13 février 2023.

8 mars 2023
Mireille GERMAIN
Commissaire Enquêteur,

Documents diffusés à :

Mme. le Maire de la Commune de BOURG-LES-VALENCE
M. le Président du Tribunal Administratif de Grenoble

CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS DE LA COMMISSAIRE ENQUETEUR (document 2/3)

En vertu de l'article R 123-19 du Code de l'Environnement, après le rapport (document 1) produit à l'issue de l'enquête publique relative au

Projet de révision n° 1 du Plan Local d'Urbanisme de la commune de BOURG-lès-VALENCE

le présent document comporte les conclusions motivées que j'exprime en toute indépendance conformément à la déontologie de la fonction de commissaire enquêteur.

1. En préambule, quelques rappels

Procédure et modalités d'organisation de l'enquête

Il s'agit d'une procédure allégée, prescrite par délibération du conseil municipal de la commune de Bourg-lès-Valence le 12 avril 2022.

Le projet de révision allégée du PLU ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale par décision de l'Autorité Environnementale (MRAe), la durée de l'enquête publique a pu être réduite à 15 jours en application de l'article L 123-9 du Code de l'Environnement.

Ainsi, l'arrêté de Madame le Maire de Bourg-lès-Valence n° 2023-001-AR DAU du 10 janvier 2023 organisant l'enquête publique prévoit le déroulement de celle-ci sur une durée de 15 jours, du 30 janvier au 13 février 2023.

Par décision n° E22000192/38 du 23 novembre 2022, le Tribunal Administratif m'a désignée commissaire enquêteur pour cette enquête.

Conformément aux articles L. 123-15 et R. 123-19 du Code de l'Environnement, j'ai établi mon rapport d'enquête dans un document séparé (document 1/3), joint des annexes (document 3/3) et présente ci-après mes conclusions et mon avis motivé (document 2/3).

Contexte local

Porte Nord de l'agglomération valentinoise, Bourg-lès-Valence avec près de 20 000 habitants sur environ 2 000 hectares, constitue la 4^{ème} commune la plus peuplée de la Drôme.

Au plan administratif, elle est la 3^e commune de l'intercommunalité VALENCE-ROMANS-AGGLO dans un ensemble de 54 communes comptant 216 000 habitants.

La structure urbaine de la ville est fortement liée aux grandes infrastructures de communication d'intérêt national de la vallée du Rhône qui la traversent selon l'axe nord/sud. Route nationale 7, autoroute du soleil, deux lignes de voies ferrées **dont l'une jouxte le terrain objet de la présente enquête**, sont autant d'obstacles à une transversalité aisée de la ville.

De ce fait, le bourg s'est déployé de part et d'autre des voies de communication de son centre vers la périphérie formant de nombreux quartiers pavillonnaires à l'identité propre, émaillés d'équipements publics réalisés à différentes époques. Une bonne partie du territoire communal se situe aussi sur les rives du Rhône partagées entre espaces naturels réservés à la protection de la biodiversité, et activités de loisirs et de tourisme.

2. Objet de l'enquête publique

La présente enquête constitue une révision « allégée » du Plan Local d'Urbanisme (PLU) destinée à réduire la zone naturelle protégée (Np) au profit de la zone vouée aux équipements publics et collectifs (Ue), l'objectif final étant de permettre au Département de la Drôme l'extension de la Maison des Enfants.

En vertu de l'article L 153-34 du code de l'Urbanisme, l'organisation d'une procédure dite « allégée » est permise dans la mesure où la réduction de la zone naturelle ne porte pas atteinte aux orientations du PADD (Plan d'Aménagement et de Développement Durable).

Le plan local d'urbanisme en vigueur est celui approuvé le 13 mars 2019 suite à une révision complète. Parmi les contraintes s'appliquant à la commune, celle-ci est soumise au Plan de Prévention des Risques Inondations (PPRI) approuvé par le Préfet le 10 octobre 2019.

- **Un enjeu très fort pour le Département de la Drôme**

La Maison départementale de l'enfance, située au 30 rue des Loisirs sur la commune de Bourg-lès-Valence, constitue l'un des maillons essentiels du dispositif drômois de protection de l'enfance, l'une des missions fondamentales confiées au Conseil départemental.

D'une surface existante de 1 673 m² comprenant un internat de 32 lits, le bâtiment de la « Maison des enfants » nécessite une extension pour améliorer le confort et la sécurité des enfants accueillis et des professionnels qui les accompagnent, en distinguant les activités d'internat (localisées exclusivement dans l'actuel bâtiment) des activités de jour et de réception du public. Le nouveau bâtiment créé sera érigé à la suite des autres et par conséquent nécessitera de repousser l'aire de stationnement des véhicules.

Au plan cadastral la Maison des enfants est implantée sur une assiette foncière cadastrée en section AT sous les numéros 163, 167, 232 et 233, d'une surface de 11 910 m².

- **Situation du terrain au regard du PLU**

Une partie du terrain d'assiette de cet Etablissement (parcelles AT 163 et 167 d'une superficie de 7 531 m²) est classée en zone urbaine à vocation d'équipement public et collectif (Ue).

L'autre partie (parcelles AT 232 et 233 d'une superficie de 4 379 m²) est classée en zone naturelle protégée (Np) ; **aussi le règlement du PLU y interdit toute nouvelle extension et construction.**

Par ailleurs, une partie du tènement (parcelle 232 et partie Est de la parcelle 233 sur une surface d'environ 3 100 m²) est couverte par le Plan de Prévention des Risques d'inondation (PPRI) de la Barberolle ; **aussi cette partie ne peut pas être constructible.**

Le terrain comporte également un emplacement réservé n° 9 (sur la parcelle 232, le long de la Barberolle) en vue de réaliser une liaison piétonne entre la rue des Loisirs et la rue de la Belle meunière.

- **Une décision de bon aloi de l'équipe municipale**

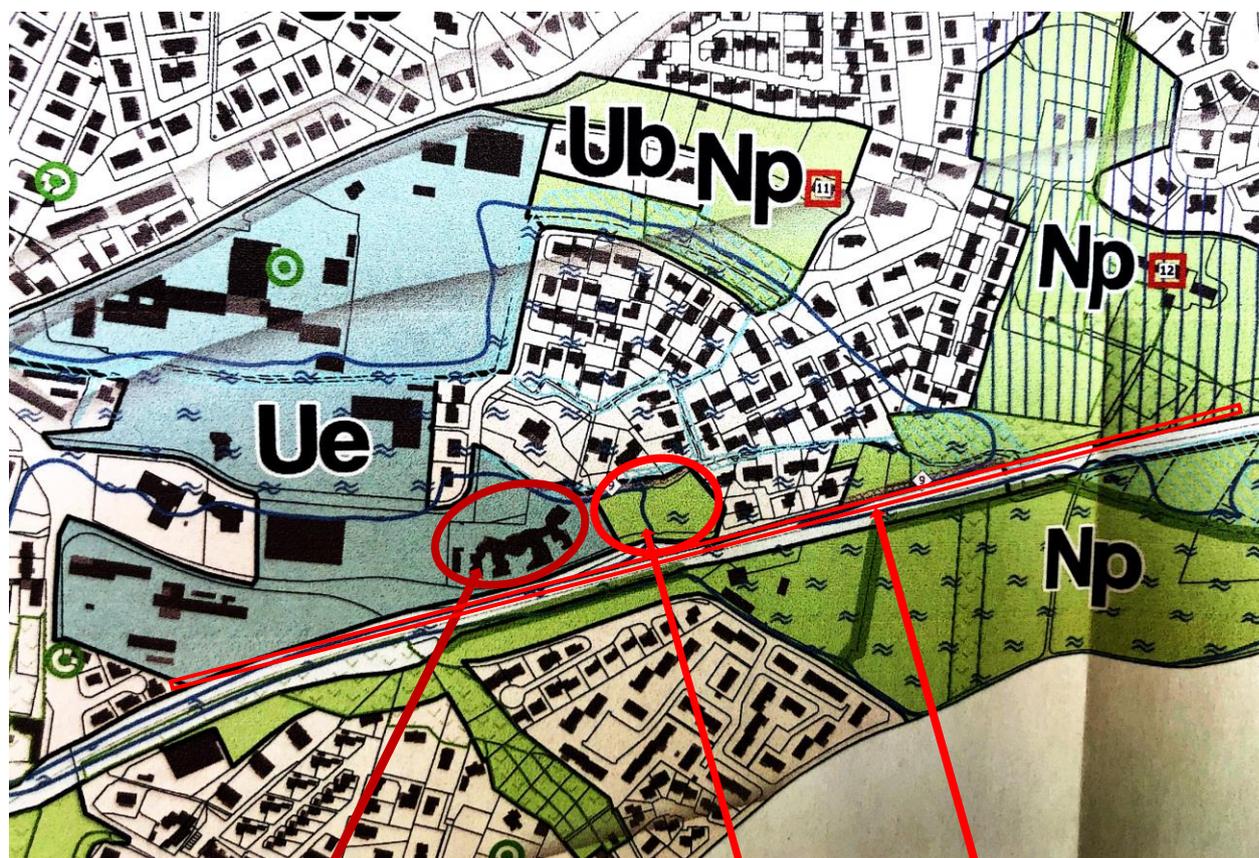
L'augmentation de la zone Ue donnant au Département la possibilité de réaliser l'extension de la Maison de l'enfance est conforme à l'objectif 2 de l'orientation 4 du PADD « assurer les besoins de la population en équipements et services ».

- **Un impact mineur pour la commune au plan de la zone naturelle**

Par conséquent, le projet de révision du PLU vise à réduire la zone naturelle protégée (Np) de 5 223 m² (soit les deux parcelles AT 232 et 233 (4379 m²) ainsi que la voie qui longe le terrain – allée des Saules (844 m²), au profit de la zone Ue, ce qui permettra d'accueillir l'extension de cet équipement public collectif.

Au plan global de la commune, l'impact est quasi nul. En effet, les zones naturelles du PLU représentant au total 361 hectares, la réduction dont il est question correspond à 0,14 % ce qui reste très mineur et n'impacte pas l'équilibre de la zone naturelle.

Ainsi que le montre le schéma ci-dessous, le terrain du Département se trouve en continuité de la zone urbaine (Ue) ; quant à la réduction de la zone naturelle, elle n'entraîne pas un fractionnement de la trame verte. Je précise que l'ensemble du terrain est aujourd'hui clôturé.



Maison de l'enfance

Parcelles 232 et 233 objets du projet de modification du PLU

Route et voie ferrée Valence-Grenoble

3. Faits et constats de la commissaire enquêteur

Ayant étudié le contenu du projet, vérifié la régularité des procédures, établi et communiqué au maître d'ouvrage un procès-verbal de synthèse des observations, pris en considération son mémoire en réponse, je m'attacherai ci-après à formuler mes appréciations personnelles du dossier sous ses différents aspects afin d'en dégager des conclusions motivées.

Sur la nature du projet de révision n° 1 du PLU et son opportunité

Je considère que l'opportunité de cette révision n° 1 s'appuie sur la volonté des élus municipaux de favoriser de bonnes conditions d'évolution des activités de la commune dans une application très correcte du plan local d'urbanisme tel qu'il a été révisé il y a peu. A travers cette révision du PLU, la commune apporte le moyen de répondre au besoin légitime du Département, ce que je ne peux qu'approuver.

Sur le contenu du dossier support de l'enquête

J'ai constaté que toutes les pièces requises pour ce type d'enquête et nécessaires à la bonne compréhension du projet étaient incluses dans le dossier. (Cf. Liste des pièces au chapitre 2.4 du rapport).

Le dossier mis à disposition du public était donc correct, de même qu'il l'était sur le site internet de la commune et dans l'ordinateur mis à disposition du public à l'Accueil de la Direction de l'Aménagement Urbain de la Mairie de Bourg-lès-Valence.

Sur l'enquête et les conditions de son déroulement

J'affirme :

- avoir reçu le dossier, les pièces complémentaires demandées et les informations utiles pour conduire l'enquête ;
- avoir été associée à son organisation, notamment pour la rédaction de l'arrêté municipal portant ouverture de l'enquête et le choix des dates de permanences ;
- m'être assurée que la procédure était respectée en amont et pendant l'enquête ;
- que la publicité de l'enquête a été régulièrement faite et dans les délais réglementaires, dans deux journaux d'annonces légales (les 12 et 13 janvier 2023 ainsi que les 1^{er} et 2 février 2023) et par affichage en divers points de la commune conformément aux articles L. 123.10 et R.123.9 du Code de l'Environnement, sur le site internet de la commune ;
- que le public a ainsi pu être informé et a eu la possibilité de prendre connaissance du dossier conformément aux textes, soit en mairie pendant les heures d'ouverture au public, soit sur le site internet de la commune, soit au cours des deux permanences de 3 heures que j'ai tenues en Mairie, la première le lundi matin 30 janvier et la seconde le mercredi 13 février 2023 ;
- que le public a pu faire des observations sur le projet, soit par courriel à l'adresse mail dédiée à l'enquête, soit par courrier adressé à la commissaire-enquêteur, soit en présentiel lors de mes permanences où le registre d'enquête était à disposition ;
- avoir apprécié le bon accueil que m'ont fait Mme la Directrice du Service Aménagement urbain, sa collaboratrice à l'Accueil ainsi que M. le chargé d'études lors de la remise du procès-verbal de synthèse. J'ai apprécié également le choix du lieu des permanences – une petite salle de réunion – propice à assurer la discrétion nécessaire pour recevoir le public ;

L'objectif primordial de l'enquête publique consistant à bien informer le public du projet pour favoriser l'expression citoyenne a par conséquent été satisfait.

Sur les observations formulées par les personnes publiques associées

J'ai constaté que les personnes publiques ont été consultées préalablement et ont répondu avant le début de l'enquête, que leur avis était joint au dossier mis à disposition du public.

Globalement, chacune des personnes publiques, dans son domaine de compétence, a donné un avis favorable au projet assorti d'observations ou de recommandations, toutes me semblant aller dans le sens d'apporter une plus-value au projet tout en s'assurant de la garantie du respect des lois et règlements.

Sur l'avis formulé par l'autorité environnementale

J'ai constaté qu'après examen au cas par cas, la Mission régionale de l'autorité environnementale conclut que le projet n'était pas soumis à évaluation environnementale.

Sur les observations émanant du public sur le projet

Du fait probable de la nature du projet circonscrite à la modification du classement dans le PLU d'un seul terrain propriété du Département et de la voie qui le longe, l'enquête publique n'a pas mobilisé le public à l'exception d'une seule personne qui s'est manifestée par courriel entre les deux permanences (Mme Edwige ROCHE le 8 février 2023).

4. Avis personnel de la commissaire enquêteur

Les constats relatifs à l'enquête publique étant posés, mon avis personnel global sur le projet se fonde sur un faisceau de considérants suivants :

- **Que le projet de révision allégée n° 1 ne change pas les orientations du PADD ;**
- **Que le PPRi est respecté par la commune au titre des servitudes frappant le terrain concerné ;**
- **Que l'emplacement réservé n° 9 n'est pas impacté ;**
- **Que l'enquête s'est déroulée dans de bonnes conditions et en tous points conformément aux textes régissant ce type d'enquête : un dossier complet présenté au public une publicité réglementaire permettant l'information du public, l'organisation des permanences l'une le matin, la seconde l'après-midi.**
- **Que le projet répond à un besoin d'une surface constructible complémentaire pour un équipement public de première importance, s'agissant de la protection de l'enfance dont le Conseil départemental est chargé et en est le garant ;**
- **Que la Maison de l'enfance étant parfaitement intégrée dans son quartier** parmi de nombreux équipements publics, son extension ne devrait pas générer de nuisances mais au contraire lui permettre d'assurer mieux ses missions dans le contexte actuel ;
- **Que la justification de l'objectif final de révision – l'extension de la Maison des enfants – n'est pas remise en cause par les observations mais son moyen d'y parvenir.** Au sens de la seule observation du public reçue et de la position des services de l'Etat et de Valence Romans Agglo (GEMAPI), une partie du terrain devrait rester en zone naturelle, ce qui de mon point de vue n'apporte pas de garantie supplémentaire à sa préservation au plan écologique.

En effet, cette partie de terrain restera, de fait, naturelle puisqu'elle est dans le périmètre de la zone inondable à proximité de la Barberolle et restera par conséquent inconstructible, qu'elle est frappée d'une servitude permettant l'accès au cours d'eau pour son entretien ;

- **Que je fais tout à fait miens les arguments du maître d'ouvrage présentés dans le dossier,** arguments constants que nous trouvons dans l'exposé des motifs, dans le procès-verbal de l'examen conjoint daté 12 décembre 2022 en réponse aux observations de l'Etat, et également dans le mémoire en réponse daté 21 février 2023 et qui consistent à dire essentiellement que :

« ... l'enjeu de maintenir la partie inondable en zone naturelle n'est pas pertinente pour plusieurs raisons :

- Cet espace classé n'est pas relié à la trame verte puisque séparé par la voie ferrée,
- le classement en zone inondable rend de facto cette partie de terrain inconstructible,
- la mise en place d'un coefficient de biotope dans le règlement impose sur ce secteur une surface éco-aménagée d'environ 2000 m² qui sera localisée sur la zone inondable,
- le règlement du PLU impose des aires de stationnement qui limitent l'imperméabilisation des sols. »

- **Que ces arguments justifient pleinement la cohérence** entre les possibilités offertes par le Plan Local d'Urbanisme et les nécessités d'adaptation liées à l'évolution de la vie de la cité ;
- **Qu'en effet, même si l'on recherche au maximum la préservation des espaces naturels, de même que la limitation de l'imperméabilisation des sols, le PLU de Bourg-lès-Valence**, révisé pour être approuvé en 2019, a fait une large place dans son règlement aux grands enjeux du 21^e siècle dans ce domaine, **en se dotant notamment d'outils innovants et contraignants à travers la mise en place d'un coefficient de biotope par surface (CBS)** (Cf. explications chap 2.2 du rapport) ;
- Que la conception particulière de l'architecture en éventail de la Maison de l'enfance exclut toute possibilité de surélévation qui aurait permis une économie d'espace et nécessite donc la construction d'un nouveau module à la place de l'aire de stationnement actuelle qui s'en trouvera déplacée. **Mais que l'application du règlement du PLU permet de garantir que sera gérée la problématique liée aux infiltrations d'eau pluviales.**
- Que les parcelles AT 232 et 233 désormais classées en zone **Ue sont intégrées au Plan des Hauteurs, limitant celles-ci à 8 m ;**
- **Que ces deux parcelles sont intégrées au Plan de végétalisation** modifié pour créer sur ce secteur une zone de végétalisation **catégorisée « corridor » imposant un CBS contraignant ;**
- **Que Mme l'adjointe déléguée à l'aménagement urbain a rappelé**, dans son mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse, **tous les éléments nécessaires à la bonne compréhension** de la problématique du projet et de la gestion du PLU s'agissant du dossier mis à l'enquête et **que je les trouve satisfaisants.**

Ainsi l'enquête publique permet d'acter la révision n° 1 du PLU se concrétisant par la modification des documents graphiques, c'est-à-dire :

- **Le plan de zonage communal classant les parcelles AT 232 et 233 et la voie qui les longe en zone urbaine à vocation d'équipement public ou collectif (Ue)**, la zone Ue gagnant 5223 m² au détriment de la zone naturelle protégée (Np) pour permettre l'extension de la Maison départementale de l'enfance ;
- **Le plan des hauteurs** pour rendre applicable à ces parcelles la hauteur maximale de 8 m prévue pour ce quartier ;
- **Le plan de végétalisation** pour rendre applicable à ces parcelles les prescriptions prévues pour le « corridor » défini dans ce quartier avec un coefficient de biotope de 0,4 et une part de pleine terre de 20 %.

5. En conclusion

Sur la base de l'ensemble des faits, constats et considérants exposés ci-avant et après avoir bien étudié le dossier sous tous ses aspects, j'émet un

AVIS FAVORABLE sans réserve

au Projet de révision n° 1 du PLU proposé par la commune de BOURG-lès-VALENCE,
assorti de deux recommandations :

- Veiller lors du dépôt du permis d'aménager, à signaler au Département, propriétaire du terrain, l'existence de la servitude sur la parcelle AT 232 à respecter pour l'accès aux berges et au lit de la Barberolle pour son entretien par les services de Valence-Romans Agglo ;
- Veiller lors de l'instruction du permis de construire à la conception de la nouvelle aire de stationnement de sorte que soit au maximum préservée la perméabilité du terrain.

A Charmes sur l'Herbasse, le 4 mars 2023

Mireille GERMAIN, commissaire enquêteur