

**Enquête publique relative à la révision du PLU de Charmes-sur-Rhône (Ardèche)
du vendredi 1^{er} septembre 2023 au lundi 2 octobre 2023**

Conclusions et Avis du commissaire enquêteur (Hubert Goetz)

Je soussigné, Hubert Goetz, commissaire enquêteur (ci-après « le CE ») désigné, suite à la demande de M. le président de la communauté de communes Rhône-Crussol (ci-après « la CCRC ») par décision n°E22000077/69 en date du 30 juin 2023 de M. le Président du Tribunal Administratif de Lyon en vue de procéder à l'enquête publique relative à la révision du Plan Local d'Urbanisme (ci-après désigné « le PLU ») de la commune de Charmes-sur-Rhône présente ci-après mes conclusions et mon avis.

Après avoir

- étudié et analysé les pièces du dossier d'enquête, notamment le rapport de présentation (ci-après RP) incluant l'évaluation environnementale, le règlement écrit et graphique, les avis des personnes publiques associées (PPA), l'avis de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (ci-après la CDPENAF), l'avis de la Mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes (ci-après la MRAe ARA) ;
- examiné la complétude et la conformité aux textes en vigueur du dossier d'enquête (dans sa version papier mise à la disposition du public en mairie de Charmes-sur-Rhône et dans sa version dématérialisée mise en ligne sur le site internet de la commune de Charmes-sur-Rhône et celui de la CCRC) ;
- constaté que le dossier est resté consultable aux heures d'ouverture de la mairie et également tout au long de l'enquête publique sur les sites internet de la commune de Charmes-sur-Rhône et de la CCRC ;
- échangé avec la CCRC et la mairie de Charmes-sur-Rhône pour convenir des modalités de l'enquête, obtenir des informations complémentaires sur le PLU, son contexte et diverses situations particulières ; puis échangé régulièrement pendant et après l'enquête publique avec, la mairie, la CCRC, la DDT ;
- pris note de l'arrêté n°2023-13 de M. le Président de la CCRC en date du 1^{er} août 2023 ordonnant l'ouverture de l'enquête publique et en fixant les modalités ;
- visité à de multiples reprises les lieux et plus particulièrement ceux faisant l'objet de réserves, observations et demandes ;
- vérifié la régularité de la procédure d'enquête publique ;
- vérifié le bon fonctionnement de la boîte mail dédiée à l'enquête publique et la mise à disposition du registre d'enquête ;
- réceptionné les courriers et les messages envoyés par le public ;
- reçu le public lors des 3 permanences tenues en mairie le jeudi 7 septembre 2023, le mardi 19 septembre 2023, et le mercredi 27 septembre 2023 ;
- pris connaissance du Plan Local d'Urbanisme actuel, du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) Grand-Rovertain Drôme Ardèche, de l'ancien Programme Local de l'Habitat (PLH venu à échéance en février 2013), de l'avancement de l'élaboration (prescrite en 2019) du PLUiH (Plan Local d'Urbanisme intercommunal valant PLH Rhône-Crussol) ;
- analysé l'ensemble des observations et propositions formulées par le public oralement ou par écrit (sur le registre d'enquête, par courrier papier ou électronique) ;
- clôt et reçu le registre d'enquête le 3 octobre 2023 ;
- transmis mon procès-verbal de synthèse (PV) à la CCRC et à la mairie le 11 octobre 2023, avoir échangé sur son contenu avec la CCRC et M. le Maire de Charmes-sur-Rhône lors d'une réunion tenue le 18 octobre 23 (date retenue en raison des contraintes de calendrier des participants) ;
- avoir pris connaissance des réponses de la CCRC à mon PV de synthèse et les avoir analysées ;
- établi un rapport reprenant l'ensemble des éléments d'appréciation sur la révision du PLU et le déroulement de l'enquête.

Vu :

- Les articles L153-1 à L153-60 et R151-1 à R153-22 du code de l'urbanisme qui définissent le contenu, les effets, les procédures d'élaboration d'évaluation et d'évolution des PLU.
- Les articles L153-31 à L151-35 et R153-11 du code de l'urbanisme qui précisent notamment que la révision d'un PLU est conduite selon les mêmes modalités que celles de l'élaboration d'un PLU.
- Les articles L122-4 à L122-11 et R122-17 du code de l'environnement (singulièrement les I-48°, IV-2° et VII du R122-17) et L104-1 à 8 et R104-1 à 39 du code de l'urbanisme dont il découle que la révision d'un PLU est soumise à évaluation environnementale et en précisent le contenu et la procédure d'élaboration.
- Les articles L153-19 et R153-9 du code de l'urbanisme qui précisent que le projet de PLU est soumis à enquête publique réalisée conformément au code de l'environnement.
- Les articles L123-1 à 18 et R123-1 à R123-25 du code de l'environnement qui définissent la procédure et le déroulement de l'enquête publique.
- Les articles L112-1-1 et D 112-1-33 du CRPM (code rural et de la pêche maritime) relatifs à la CDPENAF et à la notion de réduction substantielle des surfaces agricoles affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée
- La loi « climat et résilience » adoptée en août 2021.
- La décision n°E22000077/69 en date du 30 juin 2023 de M. le Président du Tribunal Administratif de Lyon me désignant commissaire enquêteur.
- L'arrêté n°2023-13 de M.le président de la CCRC en date du 1^{er} août 2023 ordonnant l'ouverture de l'enquête publique et en fixant les modalités.
- Les pièces du dossier d'enquête dont le rapport de présentation (incluant l'évaluation environnementale,) le projet d'aménagement et de développements durables (PADD), le règlement écrit et graphique, les avis des PPA, du bureau syndical du SCoT Rovaltain Drôme-Ardèche, l'avis de la CDPENAF, l'avis de la MRAe ARA.
- Le SCoT Rovaltain Drôme-Ardèche , le SRADETT ARA.
- Les observations et propositions du public (orales et écrites).

Constatant sur la forme que :

- Le dossier d'enquête publique comprend les pièces requises par le Code de l'urbanisme et le Code de l'environnement ;
- les insuffisances que présente le dossier (résumé non technique ne répondant pas à sa vocation, manques soulignés par la MRAe, analyse de la démographie....) ont pu être partiellement corrigées et ne sont en toute hypothèse pas de nature à priver le public de la possibilité de formuler ses observations et propositions (le nombre important d'observations en atteste) ni d'influencer l'avis du CE et les décisions à venir sur le PLU ;
- la concertation préalable a été conduite conformément au cadre juridique ;
- l'enquête publique s'est déroulée de façon satisfaisante sans donner lieu à un quelconque incident dans ses différents phases et composantes : publicité, mise à disposition du dossier en version papier en mairie et en version électronique sur le site internet de la mairie de Charmes-sur-Rhône et celui de la CCRC, possibilité pour le public d'émettre ses observations et propositions oralement lors des permanences, par écrit sur le registre, par courrier papier ou électronique.

Constatant sur le fond que :

- le projet de PLU révisé améliore la compatibilité avec le SCoT Rovaltain Drôme-Ardèche ;
- le projet de PLU révisé affiche une réduction de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers par rapport à celle qu'autorise le PLU actuel et celle constatée sur les 10 années antérieures, mais permet encore une consommation significative d'espaces agricoles de qualité ;
- les observations et propositions du public portent essentiellement sur : le reclassement en zone constructible de divers terrains, le corridor écologique, les projets de parcs, les OAP;
- les avis des PPA de la CDPENAF de la MRAe ARA portent essentiellement sur la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers, l'étalement urbain, les impacts du PLU sur l'environnement et l'efficacité des mesures prise pour maîtrise ceux-ci, la compatibilité avec le SCoT, les projets de parcs publics , les objectifs quantitatifs et qualitatifs de production de logements, les projets concernant le secteur SALER (zone touristique, OAP, parc), les Espaces Boisés Classés (EBC) ;
- des demandes d'autorisation au titre du code d'urbanisme ont fait l'objet de sursis à statuer (SAS)
- les impacts du projet sur l'environnementale apparaissent limités même si le dossier ne permet pas de ni de les évaluer très précisément et alors que la révision du PLU traduit une évolution favorable de ces impacts par rapport à ceux du PLU actuel.

Je considère que

- Les observations, propositions, demandes, avis et réserves que le projet de PLU révisé a suscité doivent être pris en considération en privilégiant le respect du cadre juridique, donc de la sécurité juridique du projet, et de l'intérêt général au détriment d'intérêts particuliers sans pour autant considérer que les observations et propositions formulées par le public sont a priori irrecevables et ne méritent pas des réponses motivées et cohérentes (entre elles et au regard de l'ensemble du PLU) ;
- la dimension intercommunale de l'aménagement du territoire est prise en compte au travers de l'amélioration de la comptabilité avec le SCoT, mais mérite d'être renforcée notamment pour la prise en considération de la loi « climat et résilience », et pour le projet de zone touristique afin d'en démontrer l'utilité et d'en définir les caractéristiques sur la base d'études et réflexions qui restent à réaliser ;
- au-delà des améliorations, corrections et compléments qu'appelle le dossier dans sa forme, les questions essentielles à traiter sont celles de l'équilibre général entre d'une part les zones constructibles et d'autre part les zones naturelles ou agricoles, la production et la typologie de logements, la préservation de l'environnement;
- la recherche de l'équilibre général entre d'une part les zones constructibles et d'autre part les zones naturelles ou agricoles est basée sur la volonté de limiter la consommation d'espaces naturels agricoles et forestier, de respecter le SCoT, et de maîtriser l'étalement urbain tout en répondant aux besoins de production de logements. Ceci se traduit par une réduction sensible de l'extension de l'espace urbain (11ha contre 20 pour les 10 dernières années) ; pour autant la consommation d'espaces agricoles reste significative (l'Etat évoque une « réduction substantielle » en référence aux dispositions du CRPM relatives à la CDPENAF et aux appellations d'origine protégée) ;
- L'estimation des besoins en production de logements est assise sur l'objectif d'atteindre une population de 3400 habitants à l'horizon 2032 (objectif associé à une croissance annuelle moyenne de 1,3%) et de préserver sur le long terme la répartition de la population par tranches d'âge (qui est actuellement caractérisée par une forte représentation de la tranche d'âge moins de 30 ans) sans prendre en compte une valeur actualisée de la population (qui en fait atteignait déjà 3040 habitants en 2020), et sans prendre en considération le fait que le vieillissement de la population est un phénomène général déjà engagé et inéluctable (cf éléments de l'INSEE) , ce qui au total conduit à une surévaluation des besoins en production de logements ;
- les objectifs de production de logements sont en toute hypothèse supérieurs aux objectifs du SCoT

- la démarche « ZAN » zéro artificialisation nette (à l'horizon 2050) inscrite dans la loi climat et résilience du 23 août 2021, est en cours de mise en œuvre. Un objectif intermédiaire (de réduction de 50% de l'artificialisation sur une période de 10 ans commençant en 2021 par rapport à celle constatée sur la période 2011-2021) va devoir être pris en compte dans le SRADETT et le SCoT dont les révisions ont été engagées et par le PLUiH qui est lui-même en cours d'élaboration (et devra être mis en compatibilité avec le SCoT et le SRADETT...). Ainsi le PLUiH (dont l'adoption est envisagée être 2024 ou 2025) a vocation à répartir entre les communes de la CCRC les possibilités d'artificialisation des sols. En l'état du processus de définition des modalités de mise en œuvre du ZAN (qui restent à préciser notamment pour la définition de la nomenclature des « surfaces artificialisées » et des « surfaces non artificialisées ») le PLUiH devrait intégrer avant le 22 février 2028 l'objectif intermédiaire précité en le répartissant entre les communes de la CCRC. Or, des opérations engagées depuis 2021 génèrent d'ores et déjà des artificialisations des sols importantes sur le territoire de Charmes-sur-Rhône et cette commune a déjà connu des artificialisations importantes de son territoire. Il est donc préférable de conserver des marges de manœuvre résiduelles à l'échelle communale et intercommunale pour limiter le risque d'une situation de blocage. Ceci passe par un effort supplémentaire en limitant encore d'avantage les possibilités d'artificialisation des sols tout en préservant des espaces agricoles de qualité.
 - la suppression du projet d'OAP du Saler (située hors l'enveloppe urbaine principale du DOO du SCoT), de la zone touristique et des parcs du Saler et des Ménafauries contribuerait à la préservation des espaces agricoles tout en limitant le potentiel de production de logements.
 - la cohérence des choix arrêtés pour le zonage n'apparaît pas évidente à l'examen des pièces graphiques et écrites complété par une visite des sites concernés. Ceci concerne notamment
 - le traitement des « parcelles frontalières linéaires » entre des zones A et U étendues (par exemple le nord de la plaine) qui plus est lorsqu'elles se situent dans ou hors l'enveloppe urbaine du DOO du SCoT et qu'elles font l'objet de réserves de l'écologue mentionnées dans le RP.
 - le traitement de parcelles entières ou de parties de parcelles non bâties et qui sont enclavées (4 côtés communs) ou incrustées partiellement (3 voire 2 côtés communs) dans une zone U plus ou moins étendue,
 - le traitement de parcelles entières ou de parties de parcelles bâties et qui sont enclavées (4 côtés communs) ou incrustées partiellement (3 voire 2 côtés communs) dans une zone A plus ou moins étendue
 - le traitement des hameaux
- Il est donc nécessaire d'afficher et d'explicitier
- les critères retenus (respect des orientations du PADD, occupation actuelle et autorisations déjà délivrées, intérêt environnemental, faisabilité du changement d'usage, compatibilité avec le SCoT, topographie, présence d'arbres, qualité agronomique des sols et nécessité d'assurer la préservation du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles de la commune, desserte par les réseaux, topographie, forme du hameau, présence de constructions ou d'activités agricoles mitoyennes, vocation et zonage du secteur en bordure, degré d'inclusion dans ce secteur, exposition à des risques...),
 - les modalités concrètes d'application de ces critères à des cas similaires selon une typologie de situations à définir (tènement enclavé ou incrusté partiellement, tènement isolé, hameau compact, hameau en bande, secteur frontalier linéaire,...) avec si possible des schémas explicatifs, le tout en compte de la jurisprudence notamment celle en Conseil d'Etat. Ceci pourra conduire à quelques ajustements et en toute hypothèse permettra de renforcer la cohérence des choix arrêtés, leur acceptabilité et leur compréhension par le public, ainsi que de justifier au besoin l'absence d'erreur manifeste d'appréciation (alors que des démarches contentieuses sont annoncées voire déjà engagées).
- la réduction de l'emprise du STECAL AI et l'ajustement des règles qui s'applique aux STECAL sont souhaitables
 - le zonage Ap doit être réexaminé et justifié pour répondre aux inquiétudes qu'il soulève
 - la révision du zonage EBC est nécessaire pour mieux prendre en compte les contraintes qu'il entraîne et les possibilités de protection offertes par d'autres dispositions réglementaires

- dans l'attente du PLUiH Rhône-Crussol il convient d'élargir le corridor écologique (dont la réalisation n'est certes pas aisée en raison des discontinuités créées par la RD et le passage à niveau) et affirmer le caractère de voie douce du chemin de Montplaisir
- diverses observations et demandes des PPA du public et de la MRAe sur le règlement, les transports et le stationnement, les OAP, les risques, les servitudes et le zonage méritent d'être prises en compte
- l'adoption du PLU révisé est nécessaire pour améliorer la compatibilité avec le SCoT ce qui permettra de plus de renforcer la sécurité juridique de ce PLU et de gérer les demandes d'autorisation ayant fait l'objet de sursis à statuer (SAS)

Au total le projet de PLU révisé et la présentation qui en est faite dans le dossier présentent, certes des points faibles, mais aussi des **points forts**, ces derniers étant **prédominants** :

- les **points faibles** étant : la prise en compte pour évaluer les besoins en logements d'une analyse démographique non pertinente, un dossier dont le contenu et les modalités de consultation méritent d'être améliorés, des choix de zonage dont la justification et la cohérence sont à conforter, une consommation d'espaces agricoles de qualité qui reste importante ;
- les **points forts** étant : l'amélioration de la compatibilité avec le SCoT Rovaltain Drôme-Ardèche, une réduction sensible de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers, un impact environnemental limité et réduit,

Ce qui me conduit à émettre en conséquence un avis favorable sur le PLU de Charmes-sur-Rhône sous 4 réserves et à formuler divers vœux

Les réserves :

- Revoir à la baisse les objectifs de production de logements qui sont actuellement justifiés par une analyse démographique non pertinente et vont au-delà des objectifs du SCoT ; augmenter la densité et le taux de logements abordables et sociaux.
- Amplifier l'effort de maîtrise de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers en supprimant les projets d'OAP du Saler, de zone touristique, de parcs du Saler et des Ménafauries afin de mieux répondre aux orientations du PADD et de conserver des marges de manœuvre à l'échelle intercommunale au regard de l'objectif ZAN (Zéro Artificialisation Nette) défini dans la loi climat et résiliences adoptée en août 2021 qui s'appliquera autour de l'année pivot 2021
- Expliciter et ajuster les choix de zonage par l'affichage :
 - des critères retenus (respect des orientations du PADD, occupation actuelle et autorisations déjà délivrées, intérêt environnemental, faisabilité du changement d'usage, compatibilité avec le SCoT, topographie, présence d'arbres, qualité agronomique des sols et nécessité d'assurer la préservation du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles de la commune, desserte par les réseaux, topographie, forme du hameau, présence de constructions ou d'activités agricoles mitoyennes, vocation et zonage du secteur en bordure, degré d'inclusion dans ce secteur, exposition aux risques,...)
 - des modalités concrètes d'application de ces critères à des cas similaires selon une typologie de situations à définir (tènement enclavé ou incrusté partiellement, tènement isolé, hameau compact, hameau en bande, secteur frontalier linéaire,...) avec si possible des schémas explicatifs.

Ceci, en tenant compte de la jurisprudence, permettra de renforcer la cohérence des choix arrêtés (en y apportant des ajustements), leur compréhension et leur acceptabilité par le public, ainsi que de justifier au besoin l'absence d'erreur manifeste d'appréciation (alors que des démarches contentieuses sont annoncées voire déjà engagées)

- engager sans délai un chantier d'amélioration de l'information du public notamment avec des sites internet (aux niveaux intercommunal et communal) cohérents entre eux, d'une ergonomie compréhensible et conviviale donnant un accès (direct ou indirect via le géoportail-urbanisme) à la

présentation générale des documents d'urbanisme (définition, cadre juridique, rôle, contenu, articulation entre eux , rôle des acteurs), la présentation des procédures passées en cours et futures avec leur calendrier, l'accès aux documents (dans de bonnes conditions de lisibilité) et la possibilité de les télécharger. Dans ce même esprit porter une attention particulière à l'application de l'article R104-39 du code de l'urbanisme ¹,

Les vœux :

- compléter et modifier le rapport de présentation sur la démographie et les impacts environnementaux du PLU
- modifier le résumé non technique pour en faire un résumé synthétique et accessible à tous (sans se limiter à des copier/coller)
- réduire l'emprise du STECAL AL (labyrinthe) et ajuster les règles qui s'y appliquent ; compléter les dispositions concernant le STECAL Ai
- réexaminer et justifier le zonage Ap pour répondre aux inquiétudes qu'il soulève
- reconsidérer la pertinence du zonage EBC (Espaces Boisés Classés) pour mieux prendre en compte les contraintes qu'il entraîne et les possibilités de protection offertes par d'autres dispositions réglementaires
- élargir le corridor écologique ER14 (qui devra ensuite être étudié dans un cadre intercommunal) et affirmer le caractère de voie douce du chemin de Montplaisir
- Satisfaire les observations et demandes sur les transports et le stationnement
- Apporter divers ajustements au règlement (demandes de l'Etat, la CDPENAF, l'INAO , la chambre d'agriculture, la CNR)
- Reconsidérer l'ER 5 et le statut du CR de Montplaisir
- compléter les annexes et préciser les servitudes
- Supprimer le changement de destination du bâtiment n°1,
- Satisfaire les observations et demandes de l'Etat sur les risques (zonage annexe, rapport)
- Préciser les conditions de réalisation des OAP (calendrier,) et ajuster les limites des OAP Freysse 1 et 2
- Organiser une réunion de concertation avec les PPA avant approbation du PLU .

le 2 novembre 2023
le commissaire enquêteur



Hubert Goetz

¹ Qui prévoit notamment une fois le plan adopté la mise disposition d'indications relatives à la manière dont il a été tenu compte des consultations auxquelles il a été procédé