

PROJET DE MODIFICATION N°1 DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE VALROS

Enquête publique organisée du 9 novembre 2020 au 11 décembre 2020

PARTIE 2 : CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVES

Destinataire : Monsieur Michel LOUP, Maire de VALROS

Copie à :

- Monsieur le Sous-Préfet de Béziers
- Madame la Présidente du Tribunal Administratif de Montpellier

Le 7 janvier 2021

Jacques ROUYEYRE

Commissaire Enquêteur

Références :

- Délibération du Conseil Municipal de Valros en date du 25 juin 2019 autorisant le Maire à prescrire la modification n°1 du PLU de la commune de Valros et les modalités d'organisation de la concertation,
- Arrêté n° 20190039 en date du 27 juin 2019 de Monsieur le Maire de Valros, prescrivant la modification n°1 du PLU de Valros et les modalités d'organisation de la concertation,
- Décision E20000059/34 du 2 septembre 2020 du Président du Tribunal Administratif de Montpellier désignant M. Jacques ROUYEYRE en qualité de Commissaire Enquêteur,
- Arrêté n°202000058 de Monsieur le Maire de Valros, en date du 15 octobre 2020, prescrivant les modalités de l'enquête publique de la modification n°1 du PLU de la commune de Valros,
- Lettre de Monsieur le Maire de Valros au Commissaire Enquêteur, en date du 5 novembre 2020, décidant de maintenir l'enquête publique durant la période de confinement,

SOMMAIRE

PARTIE 2 : Conclusions et avis motivés

Conclusions :

- 1- Une modification à fort enjeu p 3***
- 2- Une concertation préalable efficace..... p 4***
- 3- Un PLU 2018 vertueux, mais un calibrage à adapter..... p 4***
- 4- Le cadre juridique : la procédure de modification de droit commun du PLU.... p 5***
- 5- Un dossier technique complet, mais dont la lisibilité était perfectible p 5***
- 6- Une organisation et une information du public irréprochables..... p 6***
- 7- Mes conclusions sur les sept points de modifications proposées..... p 6 à p 10***

. Point 1 : Une nouvelle organisation du phasage des OAP

. Points 2 et 3 : Une augmentation de la constructibilité dans les zones à urbaniser (AU) et les zones urbaines(UB)

. Points 4 et 5: Des modifications au règlement et un ajustement du règlement graphique

. Point 6 : La création de 4 nouveaux emplacements réservés

. Point 7 : La mise à jour des annexes

Avis :p 11

Conclusions :

Préambule : Cette modification n'est pas soumise à évaluation environnementale (confirmé par l'Agence Régionale de Santé). Elle ne remet pas en cause des documents dits du niveau supérieur, tels que SAGE, SDAGE, PPRI SCOT. Elle ne prévoit pas non plus de consommation foncière supplémentaire, ni d'ouverture nouvelle à l'urbanisation. Les modifications proposées sont situées en dehors des zones répertoriées à enjeux écologiques et à risques inondation.

1) Une modification à fort enjeu :

Si cette modification ne comporte aucun réel impact environnemental au sens large, en revanche elle est lourde d'enjeux économiques et sociaux pour la commune, puisqu'il s'agit de relancer rapidement son développement, tout en restant en adéquation avec les choix faits au travers de son PLU de 2018.

« Les projets d'urbanisation et donc les constructions sont aujourd'hui à l'arrêt », déplorent les élus. La poursuite du développement de Valros est sans contexte l'enjeu majeur de cette modification du PLU.

Ainsi, à ma demande, le recensement par les services de la Commune des **demandes de permis de construire fait apparaître une évolution significative à la baisse depuis 10 ans** : ils étaient 40 en 2010 et 9 en 2019.

Cette évolution négative se traduit également par un **nombre d'élèves décroissant** dans les écoles (ils étaient 172 à la rentrée 2015 et 144 à la rentrée 2020) et par la suppression d'une classe à la rentrée 2019 (6 au lieu de 7).

Enfin, depuis 2016 Valros ne dispose plus d'une épicerie, ni même d'un bar (la Commune a dû racheter la licence en attendant une reprise de l'activité).

En parallèle, la visite des 2 communes limitrophes de Valros (1600 habitants) que sont Tourbes (1500 habitants) et Montblanc (2800 habitants) m'a permis de constater qu'à la différence de Valros, les constructions récemment achevées, ou en chantier, sont nombreuses. Or, ces communes sont non seulement géographiquement très proches, mais elles présentent également des caractéristiques similaires, en termes de population, de cadre de vie, d'équipements et de services.

Aujourd'hui, au travers du dossier et des contacts avec la municipalité, je note une réelle volonté politique de répondre à la demande d'accueil d'une population nouvelle et d'apporter certaines modifications au PLU afin de relancer sans plus attendre le développement de Valros.

L'urgence est au déblocage des projets d'urbanisation, tout en densifiant les secteurs urbanisés ou à urbaniser. Cette ambition ne remet pas en cause les objectifs que s'est fixée la municipalité

lors de l'élaboration de son PLU en 2018 (cf PADD), toutefois elle vise à actualiser les priorités et à adapter certaines dispositions réglementaires qui, à l'usage, ont rapidement démontré leurs limites et parfois le frein mis à certains aménagements souhaités à juste titre par la population. Au cours de mes échanges avec la population, j'ai en effet relevé que les modifications proposées répondent bien à une attente locale. Il ne s'agit pas de bouleverser les règles fixées en matière d'urbanisme, mais plutôt d'en assouplir certaines sans réel enjeu. La prise en compte quasi intégrale des préconisations formulées par les personnes publiques associées en amont de l'enquête, atteste bien de la volonté de la Commune de ne pas remettre en cause son PLU (et en particulier son PADD) tout en conservant l'objectif de cette modification n°1.

2) Une concertation préalable efficace

De juillet 2019 à novembre 2020, la Commune organisa, sans y être réglementairement contrainte, une concertation auprès de sa population sous de multiples formes, afin de l'informer et la consulter sur le contenu des modifications proposées au PLU. Cette concertation donna lieu à débats et explications (en particulier : une réunion publique avec 50 personnes et une réunion spécifique avec les PPA) qui, d'après les éléments communiqués et figurant au dossier d'enquête, permirent de répondre aux attentes et ne soulevèrent pas d'opposition majeure.

Il est à noter que certaines demandes formulées par les PPA ont été prises en compte dans le dossier mis à l'enquête publique ; preuve de l'intérêt d'une telle démarche de concertation préalable.

Cette concertation est un point que j'estime largement positif dans ce dossier.

3) Un PLU 2018 vertueux, mais un calibrage à adapter

Lorsque la Commune de Valros a entrepris le travail d'élaboration de son PLU, en remplacement de son Plan d'Occupation des Sols, il est apparu très vite une équation essentielle à laquelle elle allait devoir répondre : réduire les surfaces urbanisables, tout en laissant à la commune la possibilité de poursuivre un développement équilibré et un environnement attractif.

Ainsi, alors que le **POS** rendait possible l'ouverture à **l'urbanisation de environ 18 ha**, cette capacité s'est vue réduite dans le **PLU** pour éviter l'étalement urbain et maintenir des espaces agricoles et naturels ; **le PLU ramena cette surface à environ 14 ha.**

En parallèle, les choix faits au travers du règlement en matière de constructibilité furent guidées par la volonté de « maîtriser l'accueil des nouveaux habitants » et d'« optimiser la consommation de l'espace » (cf PADD).

Après deux années d'application du PLU, la Commune cherche à voir sortir de terre, rapidement, des projets d'urbanisation en réflexion depuis plusieurs années. Or, certaines contraintes du PLU (telles que le phasage des OAP) se révèlent un frein à la réalisation de projets qui permettraient de commercialiser, sans attendre, des parcelles de terrain constructibles d'une surface et donc d'un prix, qui les rendraient attractives, en particulier pour les jeunes ménages demandeurs.

Cette volonté va de pair avec le refus de la municipalité de voir émerger, sur son territoire, des projets qui ne répondraient pas aux critères qualitatifs mis en avant dans son PADD (Axe 3 : « qualité du cadre de vie »).

En parallèle à ce constat, il apparaît que bon nombre de demandes d'aménagements sur des constructions existantes (telles qu'extensions, terrasses, piscines) ne peuvent être autorisés par la Commune, car incompatibles avec la densité maximum autorisée dans les zones U, et (ou) aussi, avec certains points du règlement du PLU (ex : implantations par rapport aux limites séparatives).

Je relève donc la cohérence entre le projet politique du Maire et de son équipe, et le projet technique soumis à enquête publique.

4) Le cadre juridique : une procédure de modification de droit commun du PLU

Compte tenu de ses objectifs et donc des points du PLU qu'elle souhaitait modifier, la Commune a fait le choix d'appliquer la procédure de modification de droit commun, telle que prévue par le Code de l'Urbanisme. Il est nécessaire de rappeler, à cet égard, que la modification tient lieu d'« ajustement technique », à la différence de la révision qui va au-delà.

Dès que j'ai pris connaissance du dossier, j'ai relevé que l'impact de certaines modifications pouvaient donner lieu à débat quant au respect de l'équilibre général du PLU, et en particulier son PADD.

La notification aux PPA fut organisée du 25 septembre au 30 octobre, donc avant le début de l'enquête. Les réponses reçues furent bien jointes au dossier d'enquête.

J'ai relevé que les réponses apportées par certaines PPA ont pour effet d'amender certains points qui étaient susceptibles de fragiliser, sur le plan juridique, le recours à la procédure de modification du PLU.

Dans ces conditions, je considère que le recours à la procédure de modification de droit commun était fondé et a été respecté.

5) Un dossier technique complet, mais dont la lisibilité était perfectible

Le dossier mis à l'enquête était formellement complet ; l'ensemble des pièces nécessaires étaient rassemblées et mises à disposition du public dans d'excellentes conditions de consultation (y compris les indispensables précautions Covid).

Cependant, je considère que ce dossier était perfectible.

Ainsi, ma première remarque faite à la Commune porta sur le point suivant : la notice explicative du dossier censée présenter et justifier les points objet de la modification, était très succincte, ce qui ne facilitait pas la bonne compréhension par le public.

La présentation formelle du document « rapport complémentaire » manquait elle aussi de clarté ; ce que n'a pas manqué de relever une des observations du public (observation n°9).

Rien ne fut fait pour améliorer cette lisibilité avant le lancement de l'enquête ; je le regrette.

6) Une organisation et une information du public irréprochables

Les conditions d'organisation matérielle de l'enquête furent irréprochables, ainsi que l'information du public.

La concertation préalable organisée en 2020 par la Commune, ainsi que la période de confinement durant toute la durée de l'enquête, expliquent certainement une participation du public qui reste toutefois modeste.

L'enquête a ainsi permis de recueillir 15 observations : 3 lettres reçues, 4 mels reçus et 8 observations formulées lors des permanences et écrites sur le registre d'enquête.

7) Mes conclusions sur les points soumis à modification

• Point 1 - Une nouvelle organisation du phasage des OAP :

Les choix faits en 2018 quant au phasage des OAP (secteurs à urbaniser) se sont heurtés à une réalité défavorable. Face à des difficultés liées à la disponibilité du foncier et au retard pris dans la réalisation des études préalables, et (ou) la finalisation opérationnelle des projets, la Commune fait le choix de déclasser des projets classés initialement prioritaires dans le temps, au profit de ceux qui sont « prêts ».

C'est ainsi que l'OAP « Le Puech Aligné », qui était la dernière en 2018 dans le PLU, devient désormais la première ; elle ne présente pas de difficulté technique et le projet d'urbanisation est finalisé. Il est intéressant de noter à cet égard, que la priorité désormais donnée à cette OAP, faisait partie des préconisations formulées en 2018 par le Commissaire Enquêteur dans ses conclusions à l'issue de l'enquête publique d'élaboration du PLU ; elle semblait en effet, déjà, la plus aboutie.

La modification proposée dans le dossier d'enquête a toutefois pour effet de remplacer un planning très (voire trop) détaillé par une chronologie qui se révèle, quant à elle, aléatoire et peu précise. A cet égard, l'observation formulée par la DDTM sur ce même point est justifiée.

Dans sa réponse à la DDTM, la Ville s'engage à clarifier cette rédaction ; cela me semble indispensable.

Cette modification du phasage des OAP fait l'objet d'une observation formulée par un aménageur (cf 7^{ème} et 8^{ème} observation) ; il souhaite le maintien du phasage initial du secteur AUa. Dans son mémoire en réponse la Commune indique qu'il s'agit pour elle de réaliser, sans plus attendre, le secteur AUd qui aujourd'hui est prêt à être urbanisé sans travaux préalables et que la réalisation concomitante des secteurs AUa et AUd serait en contradiction avec les engagements du PADD.

Au vu de ces échanges, il m'apparaît que la modification proposée du phasage des OAP correspond à des opportunités offertes à la Commune et à une temporalité qui répond à ses attentes.

- **Points 2 et 3 : l'augmentation de la constructibilité dans les zones à urbaniser (AU) et les zones urbaines (UB) me semble être l'enjeu majeur de ce dossier, dans le nécessaire respect du PADD.**

Ainsi, Il est proposé :

- Dans les zones AU :



De faire passer la densité de 14 logements à l'hectare, à 14 à 22 logements à l'hectare ; la Commune met en avant le projet de SCOT actuellement en révision qui prévoit de revoir à la hausse cette densité.

J'observe qu'en augmentant très sensiblement le nombre de logements possibles à l'hectare, le risque est que l'objectif chiffré du PADD (« 160 logements pour les 10 prochaines années » et « 300 habitants supplémentaires d'ici 2027 ») soit dépassé, et qu'ainsi la modification du PLU se heurte aux **contraintes du strict respect des objectifs chiffrés du PADD**, constituant de ce fait un possible risque juridique.

De plus, le SCOT est en révision et ses préconisations n'ont pas, à ce jour, de caractère opposable. Renseignements pris, le nouveau SCOT imposera aux PLU des communes de son périmètre, dont Valros, une révision à un horizon possible 2022. La Commune pourra alors revoir les engagements de son PADD.

Le risque d'incidence de cette augmentation de la densité au regard des objectifs du PPAD actuel, a également été soulevé par la DDTM34 dans sa réponse à la consultation.

La réponse apportée par la Commune revient sur la proposition initiale de « 14 à 22 logements à l'hectare » et la remplace par « 14 logements minimum » ; ce nombre « minimum » n'apporte pas de réponse claire sur le sujet. Cependant, la Commune s'engage clairement à respecter l'objectif précité de 160 logements maximum figurant dans le PADD.

Je retiens l'engagement pris par la commune de respecter les objectifs formels figurant dans le PADD et donc de limiter son urbanisation à ces objectifs ; évitant ainsi le possible risque juridique .

- Dans les zones UB (zones colorées ci-dessous)



J'ai signalé à la Commune, en amont du lancement de l'enquête, l'incohérence de forme entre le titre de cette modification « 1-3-3 : Augmentation de constructibilité de la zone **Ub1** », et son contenu (tableau « modification des dispositions applicables à la zone **Ub** ». Il m'a été indiqué qu'il s'agit d'une **erreur de rédaction dans le titre, car la modification s'appliquait bien à toute la zone UB hormis Ub3.**

La zone Ub représente un total de 38 ha quasi totalement urbanisés (hormis 2 OAP « dents creuses »).

Il est proposé d'augmenter les possibilités d'emprise au sol des constructions. **L'emprise au sol définie par le PLU représente 40 %** de la superficie totale des unités foncières ; la **modification vise à porter ce taux à 60 %**. Ce niveau de densité correspond au taux appliqué le plus souvent dans les communes équivalentes à Valros.

Par ailleurs, j'observe que cette modification va dans le sens de la densification urbaine (principe d'une « utilisation économe des espaces ») prônée par la loi Alur de 2014 et par le SCOT.

Je note également qu'il s'agit là d'une réponse à la demande des habitants de la zone (ex : 4^{ème} observation) qui souhaitent agrandir leur maison, ou créer des aménagements (terrasses, abri de jardin, local piscine, etc) ; le PLU actuel le permet difficilement.

Selon moi, cette modification n'aura pas, elle, pour effet d'accroître le nombre de constructions et ne contredira donc pas les objectifs précités du PADD.

J'estime que la nouvelle densité proposée de 60 % en zones Ub (hors Ub3), qui sont des secteurs quasi-totalement urbanisés, ne remet pas en cause le développement urbain, ni la capacité de desserte de ces secteurs par les réseaux ; elle répond aux ambitions de la commune et aux attentes des habitants de Valros, sans contredire le PADD.

- **Points 4 et 5 - Des modifications au règlement écrit qui précisent et assouplissent certaines règles d'urbanisme ; une mise en conformité du règlement graphique :**

Les modifications proposées au règlement écrit portent sur l'ensemble des zones ; les observations formulées par les PPA et en particulier par la DDTM, sont prises en compte par la Commune dans sa réponse. La nouvelle présentation de certains articles, sous forme de tableaux, améliore la lisibilité du règlement.

J'attire toutefois l'attention de la Commune sur le fait qu'augmenter la densité (cf points précédents) et assouplir sur certains points le règlement, imposera davantage de vigilance dans la maîtrise des constructions et aménagements : traitement des mitoyennetés ; recul par rapport aux limites séparatives, afin d'éviter les risques de cohabitations difficiles (ex piscine ou leur local technique implantés en limite de propriété, etc).

Un soin particulier devrait également être apporté au traitement paysager des parcelles et des espaces publics.

Le règlement graphique entre les zonages AUa et AUb est légèrement revu, afin d'être conforme au périmètre de création d'un emplacement réservé en Zone AUb pour la création de logements sociaux (cf. point 6). Il s'agit là d'une adaptation des périmètres par rapport aux projets de construction.

Je considère que ces modifications au règlement écrit et au règlement graphique sont justifiées et relèvent d'une adaptation souhaitable des dispositions visées.

- **Point 6 - La création de 4 nouveaux emplacements réservés :**

Je note que trois d'entre eux portent sur des surfaces très limitées, destinées à l'aménagement par la Commune d'**espaces publics** dans la zone urbanisée. Ces espaces seront un « plus » pour le cadre de vie qualitatif prôné par le PLU.

Le 4^{ème} emplacement réservé est en zone à urbaniser AUb. Il permettra la **réalisation de logements sociaux**, répondant ainsi aux demandes, formulées dans leur avis, par le Conseil Départemental et par la Communauté d'Agglomération. Ce faisant, la Commune anticipe le futur PLHI.

Ces nouveaux emplacements réservés constituent, à mes yeux, une anticipation fondée de l'évolution du cadre urbain de Valros, telle que souhaitée dans le PADD (« Conforter les qualités du cadre de vie du village »).

- **Point 7 - la mise à jour des annexes, « projet de zonage d'assainissement et du règlement des eaux pluviales » :**

Rappel : La CABM a la compétence sur le sujet assainissement, eaux usées et eaux pluviales.

Sur ce point, le rapport complémentaire du dossier se borne à indiquer : « les annexes du PLU seront également mises à jour afin de rajouter le schéma directeur des eaux pluviales ». Le sujet aurait certainement mérité une présentation plus complète.

Sont joints au dossier :

- Un document « annexes sanitaires » qui indique que la modification du PLU n'a pas pour objet de modifier les hypothèses de développement de la commune et qu'ainsi les capacités de desserte en eau potable et en traitement des eaux usées restent suffisantes.
- Une délibération du conseil communautaire de la CABM en date du 05/12/19 adoptant le « **projet** de zonage d'assainissement et du règlement des eaux pluviales », à laquelle sont joints le règlement du zonage d'assainissement des eaux pluviales et les cartes de zonage.

J'observe que le document en question est encore au stade de projet et que, renseignement pris, l'enquête publique décidée au travers de la délibération précitée de la CABM, n'a pas encore été organisée ; son calendrier n'est pas fixé.

Dans ces conditions ce document n'est pas opposable.

J'estime que le bien-fondé de la présence de ce document dans les annexes du PLU de Valros, n'est pas démontré.

AVIS

Après avoir,

- Constaté que l'enquête publique s'est déroulée en respectant l'ensemble des obligations légales (publicité, affichage, information du public, conditions sanitaires Covid) et que le dossier soumis au public est complet,
- Analysé et étudié le dossier, y compris les informations complémentaires collectées avant et pendant l'enquête, utiles à la bonne compréhension du dossier et de son contexte,
- Visité plusieurs fois les lieux,
- Rencontré et échangé à plusieurs reprises avec la municipalité de Valros et ses services,
- Contacté, ou rencontré un certain nombre d'acteurs de ce dossier,
- Assuré trois permanences, écouté et analysé les 15 observations reçues du public,
- Constaté que seule une observation remet en cause un des points de la modification proposée (le phasage des OAP),
- Transmis mon procès-verbal de synthèse des observations du public à la Commune, dans les délais impartis,
- Reçu, dans les délais impartis, le mémoire de la Commune en réponse à ce procès-verbal, et constaté que chacune des observations du public a été prise en compte et a fait l'objet d'éléments de réponse argumentés et tout à fait cohérents avec les points de modification proposés,
- Rédigé mes conclusions motivées,

Je considère :

- Que le projet de modification n°1 tel que souhaité par la Commune, est fondé au regard de la situation actuelle de la commune de Valros.

- Que les 6 premiers points objet de cette modification, répondent bien aux enjeux mis en avant par la Commune et aux attentes de la population.
- Que, compte tenu des engagements pris par la Commune au travers de ses réponses aux PPA et au public, les différents points à modifier, ne portent pas atteinte à l'équilibre général du PLU et en particulier de son PADD, et respectent ainsi les conditions mises au recours à la procédure de modification d'un PLU.
- Que la population, largement concertée sur ces sujets en amont de l'enquête et bien informée pendant l'enquête publique, ne s'oppose pas au projet et ne remet pas en cause les propositions faites,
- Que les réponses apportées par la Commune aux observations formulées par les personnes publiques associées ou par le public, durant l'enquête, sont fondées.
- Que le point 7 relatif à la mise à jour des annexes, a pour objet d'intégrer au PLU un document « schéma directeur des eaux pluviales » non opposable, car actuellement encore au stade de projet et n'a donc pas, en l'état actuel, à figurer dans les annexes du PLU.

En conclusion,

J'émet un avis favorable au projet de modification n°1 du PLU de Valros, sous réserve que le point « mise à jour des annexes » soit retiré des modifications proposées.

Fait à Le Crès le 7 janvier 2021

Le Commissaire Enquêteur
Jacques ROUYEYRE