

RAPPORT D'ENQUÊTE PUBLIQUE
SUR LA MODIFICATION N°3
DU PLAN LOCAL D'URBANISME
COMMUNE DE BOURG EN BRESSE (01)

LIVRE II

Conclusions et avis du commissaire
enquêteur.

CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

LE DEROULEMENT DE L'ENQUÊTE.

Les modalités de publicité et d'affichage ont été conformes.

Trois permanences ont été tenues dans le cadre de cette enquête publique portant sur la modification n°3 du Plan Local d'Urbanisme de la ville de Bourg en Bresse.

Personne ne s'est présenté lors de ces permanences.

L'absence de public aux permanences est un sujet inquiétant. L'aspect très technique de la Modification du PLU et la faible perception de son influence sur le quotidien de la population ne sont sans doute pas étrangers à cette désaffection.

Cette impression est cependant subjective, mesurée à l'aune de la fréquentation aux permanences et des observations recueillies, en l'absence d'indicateurs sur le nombre de consultations du dossier sur le site internet de la commune ou sur place, en mairie.

Les conditions d'accueil ont été excellentes. Les permanences se sont tenues dans une salle de réunion de la mairie de Bourg en Bresse et j'ai pu apprécier la disponibilité de Monsieur Clément Bolomier, chargé d'études d'urbanisme à la mairie de Bourg en Bresse.

J'ai eu accès à tous les documents que j'ai souhaité consulter et les réponses à mes questions écrites ont été rapides et complètes.

Le dossier de Modification a fait l'objet de deux observations, l'une par un courrier émanant du bailleur social SEMCODA, principal opérateur et propriétaire majoritaire sur l'OAP « Bou/Charmettes », et l'autre par un mail de Monsieur Daniel Blatrix.

La demande du bailleur social SEMCODA porte sur un changement d'appellation d'un secteur paysager afin que les aménagements prévus ne soient pas bloqués pour une simple raison de dénomination (« Espace paysager » à la place de « Espace prairie et paysage »).

Ce sujet a reçu l'accord de la Ville.

Les observations de Monsieur Daniel Blatrix sont pour la plupart hors sujet puisqu'elles remettent en cause des orientations approuvées en 2013 (destination des lieux dans les OAP « Brouët » et « Brou-Charmettes »), la part des logements sociaux dans l'OAP « Maginot-Canal » et la procédure de l'enquête publique elle-même, jugeant sa durée trop courte et la concertation insuffisante. A cela s'ajoute une interprétation erronée de la définition des objectifs d'urbanisation de l'OAP « Vinaigrerie ».

Ces observations ne sauraient être prise en compte, la concertation et la durée de l'enquête publique ayant été parfaitement adaptées.

La synthèse des observations a été transmise le 4 juin 2021. Le mémoire en réponse de la ville de Bourg en Bresse n'a été transmis que le 25 juin 2021 d'un commun accord avec Monsieur Clément Bolomier.

En effet, une réunion importante entre le bailleur social SEMCODA, principal opérateur sur l'OAP « Brou-Charmettes », l'architecte des Bâtiments de France et la Ville de Bourg en Bresse

Modification n°3 du PLU - Commune de Bourg en Bresse.

ENQUÊTE PUBLIQUE du 10 au 28 mai 2021

Décision n° E21000032/69 du 18/03/2021

s'est tenue le 21 juin 2021 et la municipalité souhaitait introduire certaines conclusions de cette réunion dans son mémoire en réponse.

Le rapport d'enquête publique a été remis le 28 juin 2021.

L'ÉVALUATION DU DOSSIER ET LES OBSERVATIONS.

Le dossier, un document de 43 pages au format A3, abondamment illustré et argumenté, a nécessité une étude approfondie complétée par celle du PADD, du règlement du PLU et de la servitude « Emplacements Réservés ».

Ce dossier, dont la qualité générale est à souligner, a été élaboré par Monsieur Clément Bolomier, chargé d'études d'urbanisme à la Ville de Bourg en Bresse.

Cependant, je regrette que l'argumentation et l'explication des motifs d'un certain nombre de modifications, notamment dans les OAP, ne soient pas mieux développées. Je pense par exemple, à l'OAP « Vinaigrerie » où il est exposé que « *des scenarii d'aménagement et de programmation plus en adéquation avec le marché immobilier et les réalités opérationnelles* » ont été proposés, sans que ce point ait été développé, même sommairement. De même, l'énumération des différentes « *fonctions urbaines autorisées dans la zone dont l'habitat* » aurait éclairé utilement le lecteur. Mon sentiment est par ailleurs conforté par l'interprétation erronée du texte par Monsieur Blatrix, seul contributeur au chapitre « observations » du dossier.

Chaque OAP pourrait faire l'objet de la même critique, que ce soit « Pont de Lyon » avec l'abandon des plantations le long des voies ferrées, en réalité motivé par la réglementation de la SNCF, ou celui de la noue paysagère de « Maginot-Canal », dont la fonction régulatrice des eaux pluviales sera préservée dans le cadre des prescriptions du PPRI (cf. mémoire en réponse de la ville), sans que cela soit précisé dans le dossier.

Les principes d'accès à l'OAP « Brouët » par le Sud (rue du 23^{ème} RI) et Nord (voirie future traversant des propriétés privées) sont juste esquissés. La réalisation de l'accès Nord, bien que faisant l'objet d'un Emplacement Réservé non mentionné au dossier, est aléatoire car liée à d'éventuelles cessions des terrains visés. En la matière, une procédure de DUP aurait été plus opérationnelle à court/moyen terme. En l'état, la desserte de ce tènement de 4 ha accueillant 300 logements par la rue du 23^{ème} RI apparaît insuffisante.

LES OBJECTIFS DE LA MODIFICATION DU PLU.

La Modification n° 3 du PLU entre dans le champ d'application de la procédure de droit commun définie à l'article L.153-41 du Code de l'Urbanisme (modification portant sur le règlement graphique ou écrit ou le OAP).

Cette modification porte sur trois points :

- 1- Une actualisation à la marge des Orientations d'Aménagement et de Programmation :
 - OAP « Vinaigrerie » : part des logements sociaux et principe d'implantation d'un espace vert.

- OAP « Pont de Lyon » : ajustement des éléments programmatiques dans le cadre de la requalification de ce secteur d'entrée de ville.
- OAP « Maginot/Canal » : ajustement des grands principes d'aménagement pour accompagner la mutation de cette ancienne friche industrielle.
- OAP « Brouët » et « Brou/Charmettes » : aménagement sous forme d'une opération unique afin de gagner en cohérence et en qualité.

2- Une évolution des servitudes inscrites au règlement :

- Servitude paysage : mise à jour des éléments paysagers (ensembles et/ou sujets isolés) et précision de la règle de protection relative à la servitude, afin de permettre une protection plus stricte des espaces arborés.
- Emplacements réservés relatifs à la voirie : régularisation de quelques emplacements réservés inscrits en annexe du règlement.

3- Une évolution d'un point particulier du règlement :

- Adaptation réglementaire de l'article UA 10 pour le seul sous-secteur UA1, correspondant au périmètre du cœur de ville historique : suppression de la règle $H \leq L$, pour prendre en compte le contexte particulier du tissu de centre-ville (architecture) et l'environnement (densité et renouvellement urbain).

Depuis 1975, la population de Bourg en Bresse ne cesse de diminuer, passant de 42181 à 39 882 habitants en 2011, avec une tendance à la hausse (40 967 habitants en 2014).

L'ambition des élus de Bourg en Bresse est de promouvoir une croissance démographique respectueuse de l'environnement, soit par la production de logements neufs en tissu urbain ou par la réhabilitation de locaux anciens, remettant sur le marché des logements vacants, soit par le développement d'une offre de logements de type familiaux (T3 et +) et le rééquilibrage de l'offre de logements locatifs sociaux par une proposition alternative des typologies (petits collectifs, duplex, habitat intermédiaire) et de leur localisation (éviter la concentration).

L'ensemble de ces propositions ont pour but de favoriser les parcours résidentiels au sein du territoire communal au moyen d'une offre diversifiée et adaptée aux attentes des habitants actuels et futurs de Bourg en Bresse.

La mise en place des Opérations d'Aménagement et de Programmation vise à atteindre ces objectifs.

La municipalité de Bourg en Bresse a intégré quelques inflexions dans son projet de développement de la ville. Un certain nombre de projets ont été développés sur certaines OAP et la nécessité d'une mise à jour s'imposait afin de les rendre plus opérationnelles et d'accompagner l'évolution de la stratégie de la Ville.

Il est devenu nécessaire de garder de la souplesse dans l'élaboration des futurs plans de composition de certaines OAP (« Vinaigrerie »), de renforcer la mixité des fonctions en réduisant la surface de plancher dédié à l'habitat pour autoriser des commerces et/ou des services de proximité (« Maginot/Canal »). Et plus généralement, imposer des opérations d'aménagement dans la plupart des OAP pour favoriser un développement correspondant à des fonctions urbaines, connexes et bénéfiques à la transformation des secteurs et admissibles au PLU (« Vinaigrerie », « Maginot/Canal », « Pont de Lyon », « Brouët », « Brou-Charmettes »).

Modification n°3 du PLU - Commune de Bourg en Bresse.

ENQUÊTE PUBLIQUE du 10 au 28 mai 2021

Décision n° E21000032/69 du 18/03/2021

Dans l'ensemble des OAP, une attention particulière est portée sur les aménagements paysagers et le développement des déplacements mode doux.

Parallèlement aux évolutions des OAP, la servitude « paysage » du règlement du PLU a subi une mise à jour et intégré une précision sur la règle de protection des éléments de paysage.

La régularisation des Emplacements Réservés de voirie et une évolution d'un point du règlement complètent le contenu de cette modification du PLU.

LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT ET DE PROGRAMMATION.

L'ensemble des modifications apportées aux Opérations d'Aménagement et de Programmation sont des mesures techniques ne remettant pas en cause l'économie générale du PLU.

Il n'y a pas à proprement parler d'abandon de maîtrise publique sur les aménagements au profit des opérateurs privés puisque, en dernier ressort, la collectivité a le dernier mot sur les projets à travers les règlements d'urbanisme.

- Elles sont conformes aux orientations du PADD et permettront des aménagements conformes aux évolutions de la politique de la ville et aux contraintes nouvelles imposées aux aménageurs. Elles favoriseront la mixité des fonctions urbaines.

Dans l'OAP « Vinaigrerie », l'espace vert tampon entre les zones de logements et celles dédiées aux équipements publics (parkings, salle de spectacle, Skate-Park) est remplacé par un mail planté.

- Cette modification risque d'exposer les zones habitées à des nuisances sonores, nocturnes notamment mais la collectivité s'engage à ce que la composition urbaine, les matériaux employés dans la construction et les différents aménagements de ce quartier prennent en compte ces problématiques.

L'OAP « Maginot-Canal » fait l'objet de plusieurs modifications. Le déplacement des espaces paysagers et l'aménagement des berges du canal de la Reyssouze amélioreront la qualité du site et permettront de mailler le site par des cheminements doux. L'OAP bénéficie également d'une rationalisation de la vocation mixte « logements/activités » avec une dominante « logements » et l'indication d'un « Accueil préférentiel d'activités économiques » à l'Est et au Sud.

- Cet aménagement est en compatibilité avec l'orientation 5-E-6 du SDAGE.
- L'abandon du projet de noue paysagère pouvant servir à la gestion des eaux pluviales ne fait l'objet d'aucune mesure de compensation. Ce secteur est partiellement en zone inondable et le retrait de cette disposition peut avoir des conséquences sur la sécurité des biens et des personnes et ne prend pas en compte l'orientation 8-5 du SDAGE (limitation des eaux de ruissellement). L'observation des prescriptions du PPRI devraient régler ce point.

L'OAP « Pont de Lyon » affirme sa vocation d'entrée de ville Ouest conservant ses grands principes d'aménagements cohérents en lien avec les projets de restructuration de l'ancienne Ecole Normale. Les assouplissements apportés aux prescriptions d'aménagements vont dans le

sens d'une reconstruction de la ville cohérente et qualitative (requalification de l'îlot « Brasserie »).

La friche « Quinson-Fonlupt » deviendra un parking paysager, contribuant à améliorer la perception visuelle de cette entrée de ville.

- Le document de présentation du projet de modification fait apparaître l'abandon des alignements plantés le long des voies ferrées, sans justification. Dans son mémoire en réponse, la collectivité précise que l'aménagement paysager du parking sera à même d'arborer le site et les exigences de la SNCF imposant un recul des plantations par rapport aux voies ferrées.

Les accès de l'OAP « Brouët » sont notoirement insuffisants, seul l'accès sur la rue du 23^{ème} RI étant pour l'instant utilisable. Il y a peu de solutions à brève échéance pour éviter des conflits d'usage et la saturation de la rue du 23^{ème} RI.

- Peu de solutions, même provisoires, peuvent s'envisager en attendant une solution au Nord vers la rue de la Chambière, sécurisé par l'ER 13.
- Le positionnement de la maison familiale de quartier pourrait être introduit de façon indicative afin d'envisager son futur impact sur le voisinage.

OAP « Brou-Charmettes ».

Sur les aménagements prévus, le bailleur social SEMCODA, principal intervenant, est en phase d'études de projets (dossier loi sur l'eau, conformité avec les prescriptions de l'ABF).

- Le document de présentation ne comporte pas de plan de composition permettant de situer le secteur Est (espaces à vocation de logements et d'activités économiques) de cette OAP.

MISE A JOUR DE LA SERVITUDE PAYSAGE.

Cette mise à jour comporte trois points :

Mise à jour d'éléments paysagers à protéger.

- Suppression de la liste des arbres remarquables du marronnier situé à l'angle du Blvd Emile Huchet et la rue J-M Verne. Cet arbre, malade, a été abattu en décembre 2019.
- Traduction de cette modification dans les articles UA2.2.3 et UA13.3 du règlement du PLU par l'ajout de l'alinéa suivant : « *Les abattages, nécessaires à la réalisation d'un projet, seront validés au cas par cas, et uniquement sur la base d'un diagnostic sylvicole et phytosanitaire* ».
- Si la suppression de la liste des arbres remarquables d'un sujet malade et abattu depuis dix huit mois est une mesure de bon sens, l'introduction du nouvel alinéa dans les articles UA2 et UA 13 m'apparaît comme un obstacle potentiel à la réalisation de projets d'intérêt général. L'obligation de replanter deux sujets pour un abattu est amplement suffisante pour protéger les ensembles paysagers.

Modification n°3 du PLU - Commune de Bourg en Bresse.

ENQUÊTE PUBLIQUE du 10 au 28 mai 2021

Décision n° E21000032/69 du 18/03/2021

- Instaurer et étendre un ensemble paysager rue des Marronniers. Ce projet vise à conserver et protéger la vocation paysagère de cette parcelle qui joue un rôle d'agrément et de respiration pour le cœur d'îlot urbain.
- Ce point est la formulation d'un souhait (notice de présentation p.22) mais n'exprime pas la volonté d'aménager une liaison entre le parc de la Visitation et la rue des Marronniers, en instaurant un Emplacement Réserve, par exemple.

MISE A JOUR DE LA LISTE DES EMPLACEMENTS RESERVES.

L'évolution du contexte territorial, l'inflexion de la stratégie de la Ville pour accompagner les aménageurs, la réalisation de projets ainsi que l'abandon de certains autres, a nécessité la mise à jour de la liste des Emplacements Réserve.

Cette mise à jour est une opération technique sans conséquences sur l'économie générale du PLU.

J'ai observé une incohérence entre la liste des Emplacements Réserve du PLU et le document graphique « Servitudes Urbaines » : dans l'OAP « Brouët », on trouve deux Emplacements Réserve A54-1 et A54-3 alors que la liste des Emplacements Réserve du PLU indique la présence de l'ER A54-2. Interrogé sur ce point, Monsieur Clément Bolomier m'a informé que cet ER avait été supprimé lors de la Modification n°2 du PLU du 24/06/2019.

- La liste des Emplacements Réserve devra être corrigée.

EVOLUTION DE POINTS PARTICULIERS DU REGLEMENT.

L'évolution de la règle de prospect à l'article 4.1 du règlement du PLU dans le secteur UA1 (centre-ville historique) va dans le sens d'une simplification de la règle H≤L (hauteur limitée à la distance comptée horizontalement entre tout point de la façade de la construction et le point le plus proche de l'alignement opposé). Une variante était apportée dans le cas de constructions à l'intersection de deux voies de largeurs différentes.

Cette règle a conduit à des constructions déséquilibrant l'harmonie des alignements du cœur de ville ancien, à l'opposé des intentions premières.

Une hauteur maximum de 12 mètres sera imposée aux constructions.

- Cette mesure de bon sens améliorera la compréhension du règlement et l'instruction des dossiers d'urbanisme.

AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Les différents sujets de la Modification n°3 du Plan Local d'Urbanisme de Bourg en Bresse sont traités de façon complète et argumentée.

Les assouplissements des prescriptions des Opérations d'Aménagement et de Programmation permettront aux futurs opérateurs de développer des projets cohérents avec les évolutions de la stratégie urbaine de la Ville sans pour autant que, de façon générale, la maîtrise publique soit en recul.

Dans l'ensemble, les modifications apportées aux Opérations d'Aménagement et de Programmation respectent les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable concernant le rayonnement de la Ville, le développement des Equipements Publics, l'intégration de la dimension socio-économique en favorisant la mixité des fonctions urbaines, l'inscription dans les programmes d'aménagements du renforcement de la présence du végétal et la promotion de la haute Qualité Environnementale.

Quelques points posent question, en particulier la réduction des espaces paysagers dans certaines OAP (« Maginot-Canal », « Vinaigrerie »), l'insuffisance des accès (« Brouët ») et, dans l'OAP « Vinaigrerie », l'absence d'orientations pour l'ancien secteur Nord-Ouest, rebaptisé « Opération Habitat », et la suppression du taux de logements sociaux pas clairement exprimée. J'y ajouterai, de façon moins formelle, l'introduction d'un plan de composition sommaire de l'OAP « Brou-Charmettes », permettant de localiser le secteur Est à vocation mixte logements/activités économiques.

Les adaptations réglementaires, concernant les espaces paysagers repérés au titre de l'article L.153-1-5-7° du CU et les règles de prospect en secteur UA1, cœur de ville historique, visent à mettre en cohérence les documents d'urbanisme avec les évolutions des politiques urbaines visant à prendre en compte les enjeux environnementaux et de renouvellement urbain.

Cependant, les mesures concernant les espaces paysagers repérés au titre de l'article L.153-1-5-7° instaurant des contraintes nouvelles pour l'abattage d'arbres m'apparaissent contreproductives pour la préservation de l'intérêt général. Le diagnostic sylvicole et phytosanitaire préalable aux abattages représente à mes yeux une source de contentieux entre une préservation sourcilleuse d'éléments de paysage et la nécessité pour la collectivité de réaliser des projets d'aménagements.

Les mesures compensatoires visant à remplacer deux sujets pour un abattu m'apparaissent de nature à préserver la biodiversité et la pérennité des espèces.

En revanche, l'extension des Espaces Boisés Classés sur les parcelles de la rue des Marronniers est une mesure très positive et contribuera à préserver un îlot de verdure dans le centre-ville, en lien avec le parc de la Visitation. Le « souhait » de conserver un espace de respiration dans le centre-ville et de relier cet îlot avec le parc de la Visitation aurait pu se renforcer par un Emplacement Réservé.

Je donne un avis favorable au projet de Modification n°3 du Plan Local d'Urbanisme porté par la ville de Bourg en Bresse

et demande au maître d'ouvrage d'apporter les modifications suivantes au dossier qui sont pour la plupart des mesures visant à améliorer le document (compléments d'information, propositions de rédaction différentes, ajouts de dispositions nouvelles) et ne remettent pas en cause l'économie générale du projet.

- OAP « Vinaigrerie ».
- Fixer quelques critères d'aménagement « a minima » pour les futures opérations d'ensemble au Nord-Est et Nord-Ouest du secteur, l'article UB2.1.1. du règlement de la zone UB étant très peu explicite sur le sujet.

- Exprimer clairement dans la nouvelle rédaction des orientations de l'OAP la suppression du taux de logements sociaux.
- OAP « Pont de Lyon ».
- Intégrer au document les contraintes imposées par la SNCF justifiant l'abandon des alignements plantés le long des voies ferrées.
- OAP « Brouët ».
- Positionner sommairement la maison familiale de quartier.
- Traiter la problématique de l'accès unique à l'OAP.
- Ajouter le principe de desserte principale à la légende de l'OAP modifiée.
- OAP « Maginot/Canal ».
- Préciser comment sera prise en compte la gestion des eaux pluviales et de ruissellement, assurée antérieurement par la noue paysagère.
- Evolution de la servitude « Paysages » instaurant un diagnostic sylvicole et phytosanitaire préalable aux abattages d'arbres.
- Sécuriser la décision afin d'éviter les contentieux potentiels.

Je demande que les erreurs matérielles et les imprécisions relevées dans le dossier de l'étude d'impact soient corrigées comme suit :

- OAP « Vinaigrerie ».
- Corriger le paragraphe « programmation logements » concernant le positionnement de l'opération à dominante habitat => Nord-Ouest et Nord-Est au lieu de Sud-Est.
- Emplacements Réservés.
- Corriger la liste des Emplacements réservés et retirer l'ER A54-2, supprimé lors de la Modification n°2 du PLU.

Saint-Maurice de Rémens le 28 juin 2021

Gérard Blanchet, commissaire enquêteur

