

**COMMUNE DE CREST**

**ENQUETE PUBLIQUE  
SUR LE PROJET DE REVISION  
DU PLAN LOCAL D'URBANISME**

**CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR**

Juillet 2019

Commissaire enquêteur : Yves Debouverie

Le projet de révision du PLU (plan local d'urbanisme), le projet de zonage d'assainissement des eaux pluviales et le projet de périmètre délimité des abords de la commune de Crest ont fait l'objet d'une enquête publique unique.

**Le présent document présente les conclusions personnelles et l'avis du commissaire enquêteur sur le projet de révision du PLU.** Il complète le rapport de l'enquête publique mais, conformément à la réglementation, fait l'objet d'une présentation séparée.

Suite à la demande du maire de Crest, le président du Tribunal administratif de Grenoble a désigné, par la décision n°E19000080/38 du 9 avril 2019, M. Yves Debouverie en qualité de commissaire enquêteur pour l'enquête publique sur la révision du PLU de la commune de Crest. Par arrêté du maire n° 2019-222 en date du 16 avril 2019, l'enquête publique unique sur le projet de révision du PLU de la commune de Crest, le projet de zonage d'assainissement de gestion des eaux pluviales et le projet de périmètre délimité des abords a été ouverte pour la période du 6 mai 2019 au 8 juin 2019 inclus. L'information du public sur l'ouverture de l'enquête et les dates des quatre permanences du commissaire enquêteur a été assurée dans de bonnes conditions. L'enquête elle-même s'est déroulée sans difficulté particulière.

J'ai enregistré 65 interventions écrites ou orales ; les observations du public et les éléments de réponse de la commune sont analysés dans le rapport. Il en est de même pour les observations émises par les personnes publiques associées dont l'avis, généralement favorable avec des réserves ou des remarques, figure dans le dossier d'enquête publique.

#### **Mes conclusions sont les suivantes.**

La ville de Crest, qui compte environ 8600 habitants, est située au bord la Drôme. Elle est la principale agglomération de la communauté de communes du Crestois et du pays de Saillans (CCCPS), et la ville centre de son bassin de vie. Son dynamisme économique en fait un pôle majeur pour les habitants de la vallée de la Drôme. La richesse patrimoniale du centre-ville, les vestiges de la cité médiévale et la Tour surplombant la ville constituent autant d'atouts touristiques mais rendent aussi nécessaire une politique de réhabilitation des logements et de protection des commerces du centre-ville. La commune de Crest est très concernée par la problématique liée aux risques d'inondation et à la gestion des eaux de ruissellement.

La commune prévoit une **croissance démographique** de 1,2 % par an en moyenne sur 12 ans pour atteindre 9900 habitants en 2030. Cette croissance est nettement supérieure à la croissance enregistrée ces dernières années et apparaît donc particulièrement ambitieuse. Elle correspond à la stratégie communale visant à renforcer le rôle de Crest en tant que centre de son bassin de vie. Cette stratégie devrait être confirmée par le SCOT<sup>1</sup> de la Vallée de la Drôme aval en cours d'élaboration et paraît donc justifiée.

La commune estime en conséquence le besoin en **logements nouveaux à produire** sur 12 ans à 700. Elle prévoit, au terme d'une étude assez fouillée, que les deux tiers de ces besoins seront satisfaits grâce à la densification de l'espace urbain actuel et à la réduction du nombre de logements vacants, le reste devant correspondre à un développement extérieur à l'enveloppe urbaine actuelle.

---

<sup>1</sup> Schéma de cohérence territoriale, avec les orientations duquel le PLU de Crest doit être compatible.

On peut regretter que les objectifs de population et de production de logements ne puissent être validés au regard des documents supra-communaux SCOT et PLH<sup>2</sup> qui sont tous deux en cours d'élaboration. Le rapport de présentation du PLU pourrait à cet égard être complété utilement par des indications sur les premières orientations de ces documents.

Le nombre de **logements vacants**, 11,4 % des résidences principales en 2014, principalement situés dans le centre ancien, est élevé. La commune se fixe comme objectif de ramener ce taux à 9 % grâce aux divers outils que le PLH, conformément à sa vocation, mettra en place, qu'il s'agisse d'outils d'incitation financière ou de support technique pour favoriser la rénovation des logements du centre-ville et aider les propriétaires à réaliser les travaux. Le PLH de la CCCPS pourra, le cas échéant, se fixer un objectif plus ambitieux, mais celui que s'est fixé la commune ne me paraît pas insuffisant compte tenu de la difficulté de l'opération.

Le PLU prévoit deux **zones d'extension urbaine pour l'habitat** (secteur de Mazorel 1AUa pour 185 logements, secteur de Masse Panier 1AUb pour 50 logements). La localisation de ces zones en continuité immédiate de l'enveloppe urbaine, à proximité d'équipements, en rive gauche de la Drôme apparaît logique en termes spatiaux. Mais les justifications du choix de ces zones sont particulièrement succinctes dans le rapport de présentation et méritent d'être complétées, notamment au regard des enjeux environnementaux.

La densité moyenne prévue pour ces zones (25 logements par hectare pour le secteur 1AUa et 20 logements par hectare pour le secteur 1AUb), à défaut d'objectif affiché dans le SCOT ou le PLH, ne paraît pas anormalement basse.

Les orientations d'aménagement décrites dans les deux OAP<sup>3</sup> relatives à ces zones, qui imposent des formes d'habitat diversifiées, par exemple de l'individuel au petit collectif (hauteur maximale R+2) dans le secteur 1AUa. Pour ce même secteur, il est imposé un minimum de 20 % de logements locatifs sociaux dans les programmes de logements<sup>4</sup>. Les objectifs d'équilibre entre les diverses formes de logements et de mixité sociale me paraissent donc avoir été correctement pris en compte par la commune.

Pour répondre à certaines observations, la commune prévoit d'apporter quelques améliorations à ces OAP pour ce qui concerne les déplacements, la répartition spatiale des logements, l'intégration paysagère.

Plusieurs observations du public ont soulevé le problème de l'interdiction de construire dans les grandes zones résidentielles périphériques de la ville. Alors qu'une urbanisation diffuse a été autorisée par le passé, ces zones sont maintenant classées en zone naturelle, ce qui gèle toute possibilité de construction et conduit les propriétaires à s'estimer lésés. Ces zones résidentielles recèlent sans doute un potentiel significatif de densification. Leur réouverture à l'urbanisation nécessiterait donc un cadre d'aménagement pour assurer la densification des principales dents creuses et favoriser la division parcellaire. Mais leur éloignement du centre ville, ainsi peut-être que des problèmes de réseaux, conduisent à donner la priorité à l'urbanisation de zones périphériques plus proches, telles celles que le projet de PLU a retenues.

---

<sup>2</sup> Programme local de l'habitat en cours d'élaboration par la CCCPS, avec lequel le PLU de Crest doit être compatible.

<sup>3</sup> Orientations d'aménagement et de programmation.

<sup>4</sup> Le parc de logements sociaux représente déjà 19,7 % de l'ensemble des résidences principales de la commune.

Le PLU prévoit la poursuite du développement des **zones industrielles et commerciales** : développement d'une zone aux Valernes dans l'enveloppe urbaine actuelle (1,6 hectare), réservation de foncier dans les secteurs La Condamine (zone 1AU<sub>i</sub> de 6,2 hectares) et Mazorel (zone d'urbanisation future 2AU<sub>i</sub> de 12,4 hectares) en extension urbaine. Ce développement s'inscrit dans une stratégie intercommunale du développement des activités. Toutefois, le rapport de présentation du PLU ne donne guère d'explications sur la réalité du besoin de nouvelles surfaces pour les zones d'activités et sur les possibilités de densification de ces zones. Les justifications doivent donc être complétées. La localisation de ces zones appelle également des justifications, notamment au regard des enjeux environnementaux.

Il convient de mentionner dans l'OAP relative à la zone 1AU<sub>i</sub> (La Condamine) que cette zone est réservée, exclusivement ou prioritairement, à l'activité commerciale sous réserve que la surface de vente soit supérieure à 400 m<sup>2</sup>.

Cette dernière mesure ainsi que l'identification d'un secteur de sauvegarde des commerces sur les linéaires des rues commerciales et l'exonération de création de places de stationnement pour les activités économiques en centre-ville contribuent à la préservation des commerces de détail et de proximité dans le centre-ville, ce qui constitue l'un des principaux objectifs affichés dans le PLU.

En matière d'**équipements publics de loisirs**, le PLU prévoit, d'une part, un secteur à urbaniser 1AUL pour l'extension du camping municipal. Malheureusement, cette extension du camping se situe en zone inondable, ce qui n'est pas compatible.

Le PLU prévoit, d'autre part, un autre secteur en extension urbaine 1AUL pour la création d'un centre aquatique. De nombreuses observations du public sont hostiles à ce projet porté par la CCCPS, tant pour les caractéristiques et le coût du projet lui-même que pour ses aspects environnementaux. Le conseil communautaire (CCCPS) ayant décidé le 15 mai 2019 de renoncer à ce projet et en l'absence de projet alternatif, ce secteur de la zone 1AUL n'a plus aujourd'hui de justification.

Le document de PLU n'identifie aucun besoin supplémentaire pour des équipements publics du type station d'épuration ou déchetterie ; ce point mériterait pourtant d'être examiné au vu de la croissance démographique prévue.

Le PLU comporte diverses dispositions, notamment dans les OAP, en vue du développement des **circulations douces**, qui pourront s'intégrer ultérieurement dans un plan de déplacements plus structuré.

La révision du PLU prévoit des **consommations d'espaces agricole ou naturel** pour les besoins de l'habitat et, plus encore, pour les activités économiques. Ces consommations doivent toutefois être relativisées au regard des surfaces rendues aux zones agricole et naturelle par rapport au précédent PLU de 2006 : la commune indique qu'ainsi 75 hectares d'anciennes zones U ou AU sont reclassées en zone A ou N, ce qui donne un bilan largement positif pour la préservation des surfaces agricoles et naturelles.

La **zone agricole** comprend 8 anciens bâtiments agricoles dont le changement de destination (habitation) est susceptible d'être autorisé<sup>5</sup>. Une demande supplémentaire (observation du public n°43) concernant la parcelle EO 35 mériterait d'être prise en considération et examinée au regard des critères que s'est fixés la commune.

---

<sup>5</sup> Sous réserve de l'examen de la demande d'autorisation de construire par la CDPENAF

Il apparaît par ailleurs que des parcelles (ZP 82, ZK 49) doivent être reclassées en zone agricole.

La **zone naturelle** comprend 9 STECAL<sup>6</sup> destinés à permettre le développement limité d'activités isolées en zone N. Les justifications présentées dans le rapport de présentation sont insuffisantes pour démontrer le caractère exceptionnel et la délimitation au plus juste du périmètre des STECAL. Le secteur Nb doit être réduit (risque de feu de forêt pour partie la plus à l'est du secteur). Le secteur Nt (entreprise de transport collectif aux Plantas) peut être redélimité pour ne plus être concerné par la zone inondable. Le secteur Nc (camping L'Olivier) est en partie en zone inondable mais des possibilités d'aménagements pour l'activité demeurent dans la partie hors zone inondable.

Le PLU assure une **protection** renforcée<sup>7</sup> de 57 éléments de patrimoine bâtis architecturaux remarquables et d'éléments de patrimoine végétal et paysager ou d'intérêt écologique : sont ainsi protégés près de 500 hectares en secteur naturel et 4 hectares en espace urbain. Ces dispositions ne sont toutefois pas utilisées pour mieux assurer la protection des cours d'eau de la commune qui ont une fonction de corridor écologique (trame bleue) ; ceci paraît devoir être corrigé.

L'extrémité sud-est de la parcelle AK 342 (La Prairie), qui n'est pas boisée, peut être retirée de la zone protégée qui concerne la plus grande partie de la parcelle.

L'augmentation prévue de la population de Crest va entraîner un prélèvement supplémentaire sur la **ressource en eau potable**. Le PLU n'explique pas si ces besoins supplémentaires sont compatibles avec le plan de gestion de la ressource en eau approuvé en 2014 pour le bassin versant de la Drôme. Ce plan de gestion prescrit une réduction de 15 % des prélèvements nets tous usages confondus pendant la période d'étiage (1<sup>er</sup> juin – 15 septembre).

L'élaboration d'un PPRI (plan de prévention des **risques d'inondation**) a été prescrite en 2008 par l'Etat, mais ce plan n'est pas encore approuvé. Le projet de révision du PLU prend néanmoins en compte la cartographie existante du risque d'inondation lié à la Drôme et à ses affluents, et le règlement comporte les dispositions habituelles qui limitent les droits de construction dans les zones inondables.

Dans l'état actuel du risque, les zones Ui (Pied Gai) et 1AUi (La Condamine) sont en très grande partie en zone inondable, ce qui est incompatible. Des travaux sont prévus dans les prochains mois pour renaturer le cours d'eau de la Saleine et réduire la zone inondable. Le maintien au PLU des zones Ui (Pied Gai) et 1AUi suppose donc de constater au préalable que la zone inondable est bien réduite suite aux travaux.

En outre, compte tenu de la sensibilité particulière de ces zones, et conformément aux orientations du zonage pluvial annexé au PLU, il apparaît justifié d'appliquer un coefficient de pleine terre dans ces zones comme ceci est déjà prévu pour les zones UB, 1AUa et 1AUb.

Je note à cet égard que le coefficient de pleine terre est fixé à 20 % en zone 1AUb, ce qui est inférieur au coefficient applicable à la zone UBc (zone pavillonnaire périphérique déjà urbanisée) qui est fixé à 30 % alors que l'objectif de densité est le même pour les deux zones (20 %).

---

<sup>6</sup> Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées

<sup>7</sup> En application des dispositions articles L 151-19 et L 151-23 du code de l'urbanisme

Outre le coefficient de pleine terre, et conformément aux principes figurant au 4.2 du zonage pluvial en matière de limitation de l'imperméabilisation, une disposition imposant l'utilisation de matériaux perméables pour la réalisation des aires de stationnement pourrait être ajoutée à l'article 13 du règlement des zones ouvertes à l'urbanisation.

Plus généralement, la réalisation du zonage d'assainissement des eaux pluviales annexé au PLU, l'imposition de coefficients de pleine terre dans certaines zones pour limiter l'imperméabilisation des sols, la définition d'emplacements réservés pour créer des ouvrages de rétention des eaux pluviales sont autant d'outils mis en place par le PLU montrant que la problématique des inondations et de la maîtrise des eaux de ruissellement est au cœur des préoccupations de la commune.

D'autres **points de détail** doivent être relevés.

L'emplacement réservé n°4 (Graigne) pour l'extension du cimetière, classé en zone agricole dans le projet, doit être reclassé en zone UB.

L'article UB 10 (hauteur maximum des constructions) du règlement de la zone UB comporte une disposition dérogatoire (« un dépassement de hauteur pourra être autorisé après accord du service urbanisme de Crest pour des projets ayant une bonne intégration dans le paysage et le cadre environnant »), qui ne figure pas au PLU précédent. Cette clause dérogatoire ouvre la voie à des inégalités de traitement et soulève des inquiétudes qui paraissent devoir être prises en compte.

De même, l'obligation de création de stationnement en sous-sol pour les résidents de nouveaux immeubles collectifs en zone urbaine, qui figurait dans le PLU précédent, devrait être maintenue dans le nouveau projet pour ne pas réduire davantage les espaces verts.

Divers intervenants à l'enquête publique ont demandé des assouplissements au règlement de la zone UA (centre-ville) visant soit à faciliter la rénovation des logements, soit à améliorer leur performance énergétique. Il apparaît cependant que ces assouplissements seraient contraires aux prescriptions que l'architecte des bâtiments de France entend appliquer au titre de la protection des abords des monuments historiques.

Pour une meilleure compréhension du règlement du PLU, il convient, d'une part, d'ajouter dans les dispositions générales – article 10 – définitions – limites séparatives une phrase précisant que les distances se calculent depuis le pied du mur de la construction ou installation ; et, d'autre part, dans les articles A 10 et N 10 – hauteur maximale des constructions, de supprimer le 2<sup>e</sup> alinéa et de modifier ainsi le 1<sup>er</sup> alinéa : « La hauteur des constructions ou extensions à destination de l'habitat est limitée à 8 m au faîtage. Cette limitation ne s'applique pas aux extensions des bâtiments existants ayant une hauteur supérieure à condition que la hauteur du bâtiment existant avant travaux ne soit pas augmentée. »

La rédaction de l'article 4.2.c du règlement des zones du PLU est ambiguë car elle laisse penser que seules les règles du zonage pluvial relatives au dimensionnement des ouvrages de rétention/infiltration sont applicables. Il convient de la modifier.

L'absence du **zonage d'assainissement des eaux usées** en annexe au PLU alors que le règlement (article 4 du règlement des zones) renvoie explicitement à ce zonage crée une incohérence qu'il convient de lever.

L'enquête publique a suscité des observations estimant que l'urgence climatique et écologique n'était pas suffisamment prise en compte par le PLU. Il apparaît toutefois que le projet de PLU comporte des mesures pour répondre aux **enjeux environnementaux**, et que les préoccupations environnementales ont été prises en compte par la commune de manière raisonnable.

Il convient aussi de prendre en considération que, par rapport au scénario au fil de l'eau correspondant au maintien du précédent PLU, le projet de révision du PLU présente un effet globalement positif sur l'environnement.

**Dans ces conditions, j'émet un avis favorable au projet de révision du PLU de Crest sous les réserves suivantes :**

- **la compatibilité du prélèvement supplémentaire sur la ressource en eau potable prévu par le PLU avec le plan de gestion de la ressource en eau approuvé en 2014 pour le bassin versant de la Drôme doit être démontrée ;**
- **les deux secteurs de la zone 1AUL doivent être supprimés ;**
- **les possibilités de densification des zones d'activités actuelles et le besoin de nouvelles surfaces doivent être mieux justifiées ainsi que la localisation des zones au regard des enjeux environnementaux, et le PLU doit être ajusté le cas échéant ;**
- **la réduction de la zone inondable dans les zones Ui (Pied Gai) et 1AUi doit être effective ;**
- **un coefficient de pleine terre pour limiter l'imperméabilisation des sols doit être appliqué dans les zones Ui et 1AUi ;**
- **la localisation des zones d'extension urbaine pour l'habitat doit être mieux justifiée en fonction des enjeux environnementaux ;**
- **l'incohérence du règlement en raison de l'absence du zonage d'assainissement des eaux usées dans les annexes doit être levée.**

En outre, je recommande que :

- le rapport de présentation du PLU soit complété par des indications sur les premières orientations du futur SCOT et du futur PLH ;
- les schémas des OAP relatives aux zones 1AUa et 1AUB soient complétés pour ce qui concerne les déplacements, la répartition spatiale des logements, l'intégration paysagère ;
- l'OAP relative à la zone 1AUi (La Condamine) mentionne que cette zone est réservée, exclusivement ou prioritairement, à l'activité commerciale sous réserve que la surface de vente soit supérieure à 400 m<sup>2</sup> ;
- le besoin de réserver des emplacements pour des équipements publics du type station d'épuration ou déchetterie supplémentaires soit examiné ;
- la demande de changement de destination (observation du public n°43) concernant la parcelle EO 35 soit examinée au regard des critères que s'est fixés la commune ;
- les parcelles (ZP 82, ZK 49) soient reclassées en zone agricole ;
- les justifications pour démontrer le caractère exceptionnel et la délimitation au plus juste du périmètre des STECAL soient complétées ;
- le STECAL Nb soit réduit compte tenu du risque de feu de forêt ;
- le STECAL Nt soit redélimité pour ne plus être concerné par la zone inondable ;
- le STECAL Nc (camping L'Olivier) soit maintenu compte tenu des possibilités d'aménagement existant hors zone inondable ;
- les cours d'eau de la commune qui ont une fonction de corridor écologique (trame bleue) soient protégés au titre de l'article L 151-23 du code de l'urbanisme ;

- l'extrémité sud-est de la parcelle AK 342, qui n'est pas boisée, soit retirée de la zone protégée ;
- le coefficient de pleine terre de la zone 1AUb soit porté à 30 % comme dans la zone UBc ;
- l'utilisation de matériaux perméables pour la réalisation des aires de stationnement soit ajoutée à l'article 13 du règlement des zones ouvertes à l'urbanisation ;
- l'emplacement réservé pour l'extension du cimetière soit reclassé en zone UB ;
- la clause dérogatoire dans l'article UB 10 (hauteur maximum des constructions) du règlement soit supprimée ;
- l'obligation de création de stationnement en sous-sol pour les résidents de nouveaux immeubles collectifs soit rétablie dans le règlement des zones urbaines à vocation d'habitat ;
- le règlement (dispositions générales – article 10 – définitions – limites séparatives une phrase ainsi que les articles A 10 et N 10 – hauteur maximale des constructions) soit modifié comme indiqué ci-dessus ;
- la rédaction de l'article 4.2.c du règlement des zones du PLU soit modifiée pour faire apparaître que ce ne sont pas uniquement les règles du zonage pluvial relatives au dimensionnement des ouvrages de rétention/infiltration qui sont applicables ;
- de manière générale, les éléments figurant dans les divers documents du dossier de PLU soient rendus cohérents, mis à jour et complétés en tenant compte des observations formulées par les personnes publiques associées.

Fait le 16 juillet 2019,



Yves Debouverie  
Commissaire enquêteur