

**DEPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES**

**Projet de**  
**Modification n°2 de Droit Commun**  
**du**  
**PLAN LOCAL D'URBANISME DU ROURET**

**Avis Motivé**  
**Enquête Publique**  
**6 avril au 9 mai 2023**

Destinataires :

Monsieur le Maire du Rouret

Madame la Présidente du Tribunal Administratif

(Dossier N° E23000005 /06)

Commissaire-Enquêteur : Odile Bouteiller

1 sur 9

## Objet de l'enquête

Le PLU du Rouret a été approuvé le 19 décembre 2019 par Délibération du Conseil Municipal (DCM).

Une Modification simplifiée n°1 du PLU a été approuvée par DCM du 26 novembre 2020.

Les évolutions du PLU souhaitées aujourd'hui par la Commune ne changent pas l'économie générale du PLU : elles donnent lieu à la Modification n°2 de Droit Commun (M2DC).

La MDC relève des codes de l'Urbanisme et de l'environnement; la procédure, conduite par le maire, est soumise à enquête publique.

La modification a été prescrite par arrêté municipal n° 2022-230 du 16 décembre 2022; par décision du Tribunal Administratif du 1er février 2023 j'ai été désignée pour conduire cette enquête; l'arrêté municipal prescrivant l'enquête a été signé le 20 mars 2023.

## Le projet

### Contexte : le développement urbain et ses enjeux

La commune du Rouret est située dans le Moyen Pays au coeur de la Communauté d'Agglomération Sophia-Antipolis (CASA) dont elle fait partie. Sur quelque 7 km<sup>2</sup> plusieurs hameaux se sont développés au fil du temps dont celui de Saint-Pons devenu le centre de la commune : les principaux services y sont localisés et il est situé en bordure de la RD 2085.

Cet axe routier majeur relie Villeneuve-Loubet à Grasse et coupe la Commune d'Est en Ouest. Il a accompagné la progressive mutation du village et des communes environnantes. La RD 2085 est de plus en plus chargée aux heures de pointe compte tenu des déplacements pendulaires vers les bassins d'emploi des villes du littoral, de Grasse, de Sophia-Antipolis, etc. Les actifs sont plus nombreux à résider à distance de ces bassins d'emploi. Hier à forte dominante agricole le Rouret est devenu principalement résidentiel. Mais on observe un frein au mitage qui caractérise les communes du Moyen Pays.

La commune comptait 4072 habitants au recensement 2019. Mais les logements sociaux y sont insuffisants. La commune est en état de carence au titre de la loi SRU et la production de logements doit prévoir 30% de logements sociaux.

Son ambition est d'effacer progressivement cette carence tout en évitant un urbanisme « à la parcelle ». Avec le PLU et les orientations retenues dans le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) elle se donne les moyens d'encadrer un développement urbain maîtrisé à partir du centre du village et de la RD 2085: une densité soutenue y est favorisée pour aller décroissant quand on s'en éloigne, les formes urbaines esquissées par les zones d'implantation du bâti recherchent une cohérence avec l'existant.

## **Le projet de M2DC**

Dans ce contexte le projet de modification a pour objectifs

1. de faire évoluer dans le détail les dispositions du règlement sur certains secteurs, notamment en cœur de village pour mieux maîtriser les gabarits des constructions à venir et maintenir une architecture et un urbanisme de qualité;
2. d'adapter à la marge des polygones d'implantation;
3. d'intégrer une programmation avec phasage dans l'Opération d'Aménagement Programmé (OAP) « Cœur de village », ainsi qu'une gestion des densités, ceci afin d'organiser le développement du village en harmonie avec les nécessités d'équipements et de services publics à déployer pour l'accueil des nouveaux habitants;
4. adapter la formulation de certaines prescriptions du règlement pour les préciser ou les harmoniser entre zones, ceci notamment pour la reconstruction à l'identique, les distinctions des diverses catégories de constructions existantes, l'implantation des piscines et autres annexes, les règles de stationnement, des aspects architecturaux;

La modification est également l'occasion

5. de faire évoluer et préciser les règles de Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI) dans le cadre du transfert de cette compétence à la communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis;
6. de favoriser la transition énergétique et le développement durable, notamment par l'adaptation des règles relatives aux panneaux solaires et aux espaces libres;
7. de corriger des erreurs matérielles, notamment dans la liste du patrimoine protégé et les calibrages et profils de voirie de l'OAP déplacements;
8. de compléter et/ou rationaliser quelques dispositions relatives aux emplacements réservés à la mixité sociale et au patrimoine protégé.

## **Déroulement de l'enquête**

Cette enquête prescrite par l'arrêté municipal du 20 mars 2023, s'est déroulée dans de bonnes conditions matérielles du 6 avril au 9 mai 2023.

Les mesures de publicité ont été bien au-delà de ce qui est réglementairement imposé assurant ainsi une bonne participation du public. On peut estimer à environ 80 le nombre de contributeurs différents (pour un total de 129 observations, parfois en doublon ou triplon, annotées au registre « papier » ou au registre dématérialisé). A noter qu'au moins 29 contributions signées (registre papier « RP » et registre dématérialisé « RD ») proviennent d'élus ayant signalé leur appartenance à l'opposition municipale.

A noter également, comme détaillé au point 10 de mon rapport, que de nombreuses contributions dématérialisées ont la même provenance qu'une autre et que 41 sont anonymes.

Si le choix de l'anonymat est prévu pour les enquêtes publiques, il laisse dans le cas présent une impression délétère. Ainsi, par exemple, la contribution anonyme RD 18,

émanant d'un « collectif » tout aussi anonyme, se félicite d'une contribution RD10 (signée par des conseillers municipaux d'opposition): le collectif anonyme juge cette RD 10 très «constructive » et déposée par « des élus municipaux qui ont les pieds sur terre »...

J'estime très déplacée cette utilisation du registre dématérialisé. De même pour le ton comminatoire de certaines observations quant à l'avis «contraignant» attendu du commissaire enquêteur ou les propos virulents (par exemple RD 47 ou 73) voire injurieux contre les porteurs du projet «Nos édiles et en tête le gourou de la secte...» (RD 75).

Ce climat explique à mon avis la multiplication des arguments visant à fragiliser le dossier et détaillés au point 11.1.1 de mon rapport.

Le dossier a été mis à la disposition du public en mairie du Rouret et sur le site dématérialisé durant 34 jours au lieu des deux semaines requises pour ce type d'enquête. J'ai tenu quatre journées de permanence en mairie dont un samedi grâce à une ouverture exceptionnelle des lieux.

J'ai entendu comme le prévoit le code de l'environnement le maire du Rouret. Je me suis également entretenue avec l'adjointe en charge de l'Urbanisme. J'ai par ailleurs entendu lors de mes permanences deux élus s'étant présentés comme faisant partie de l'opposition municipale et qui ont déposé diverses contributions au fil de l'enquête.

### **Avis de l'autorité environnementale personnes publiques**

Selon la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) PACA le projet de modification n°2 du PLU du Rouret ne nécessite pas d'évaluation environnementale.

A noter que cet avis prend en compte des amendements auxquels la commune s'est engagée, notamment en matière de règlement relatif aux extensions en zones A et N qui doivent se rapporter aux constructions à usage d'habitation et leurs annexes et non aux « logements »

### **Avis des Personnes Publiques Associées (PPA)**

Les avis exprimés par les personnes publiques associées à ce dossier ont été favorables sans réserve ou avec des recommandations ou encore réputés favorables en l'absence de réponse, à l'exception de :

- **L'avis de l'Etat**

Réserves relatives au contexte réglementaire (cette modification doit être dénommée Modification de Droit Commun n°1) et aux documents supra.

Nombreuses réserves relatives au contenu du dossier et notamment : modifications de fond à préciser par rapport au PLU en vigueur (avant/après); modification des articles A2 et N2 du règlement (cf MRAe ci-dessus); précisions quant aux polygones nouveaux ou modifiés (surfaces et impact sur le potentiel de

production de logements); l'ajout d'un phasage (3 phases de temporalité) à expliciter par rapport au PLU et au PADD; modifications relatives aux SMS à corriger et préciser; etc.

- **L'Avis de la CDPENAF**

Son avis est favorable avec des réserves relatives aux zones A et N qui sont les mêmes que celles émises par la MRAe et les services de l'Etat, la Chambre d'Agriculture en faisant une recommandation.

Les avis de l'ensemble des PPA sont détaillés dans le rapport.

La Commune s'est engagée à prendre en compte l'ensemble des avis de la MRAe, de l'Etat et de la CDPENAF : les trois avis sont annexés à mon rapport ainsi que la Note de prise en compte de l'avis des PPA élaborée par la Commune; cette note prend également en compte la plupart des remarques de la CASA et de la Chambre d'Agriculture.

## **Observations émises au cours de l'enquête**

De manière générale des observations récurrentes ne sont qu'indirectement liées au projet de M2DC et manifestent des inquiétudes diverses quant à l'évolution de la commune. Elles pourraient se ramener à des formules comme « Le Rouret d'aujourd'hui n'est déjà plus celui d'hier et c'est anormal » ou encore le Rouret ne « doit plus se développer » ou, pour des raisons matérielles, « ne peut plus se développer ».

L'obligation pour la Commune d'accueillir de nouveaux habitants en réduisant progressivement son état de carence en logements sociaux n'est pas forcément mesurée. De même pour son souci affiché d'un développement urbanistique maîtrisé, à la fois en cohérence avec l'existant (caractère du village, topographie des lieux) et avec les infrastructures et services à développer ou créer. Sont reprochés pêle-mêle et de façon contradictoire, une sur-densité par rapport aux infrastructures et aux modes de déplacements qu'il ne faut plus aggraver, l'inadaptation de voies (comme le chemin Font de Figuière ou la circulation va croissant), la propension de la commune à prévoir des emplacements réservés (un des objectifs est pourtant d'aménager progressivement ce chemin), la rareté des liaisons douces, les projets de parking (ils prennent pourtant en compte le rôle incontournable de la voiture pour les Rouretans), le peu de préoccupations écologiques et citoyennes, etc.

Pour les thèmes directement liés au contenu du projet de modification il faut retenir:

### Les polygones d'implantation

Les modifications qualifiées de marginales d'après la Commune sont jugées au contraire importantes. La justification des modifications pour des raisons de topographie des lieux est également mise en doute. Il est demandé de revenir aux contours initiaux car les modifications diminueraient la surface initiale et/ou

réduiraient les possibilités de construire de par leur implantation (une diminution de 20% est déplorée)

*Je pense que les raisons des modifications des polygones manquent de précision ce qui ne peut qu'alimenter la suspicion : une des raisons (la topographie) est surprenante car elle n'a rien de nouveau; l'autre raison (les études pré-opérationnelles) reste floue.*

*Je note aussi que le caractère marginal des modifications n'a rien d'évident au vu des images avant /après qui sont proposées dans l'exposé des motifs. Inévitablement la question de l'impact de ces changements sur le potentiel de production de logements se pose.*

*La Commune s'engage à amender la MDC soumise à approbation en précisant les surfaces et les impacts sur le potentiel de production de logements comme demandé déjà par les services de l'Etat.*

### Le phasage

La programmation a pour objectif un développement urbain en progression continue depuis le cœur de village et le long des voies structurantes dans le temps du PLU. Ceci au fil de trois phases dont la première est achevée.

Ce phasage explicité dans l'exposé des motifs n'a pas convaincu les requérants, notamment quand leur propriété est située en phase 3.

Il y voient une entrave à un possible projet de vente de leur bien, s'interrogent sur le lancement de la phase 2 et le temps d'attente pour ouvrir la phase 3.

La temporalité indiquée (moyen terme ou long terme) est jugée trop vague.

*Je considère que le principe du phasage est convaincant (OAP cœur de village avec un développement urbain radiocentrique en trois séquences). Dans son mémoire en réponse à mon procès verbal de synthèse des observations, la Commune rappelle que la première phase est terminée et la deuxième lancée. La troisième est prévue quand 70% de la précédente sera consommé.*

*Mais comment estimer l'horizon auquel ce pourcentage sera atteint sachant qu'il dépend avant tout des propriétaires (désireux de vendre ou pas) et des opérateurs ? Je comprends que cette inconnue soit préoccupante pour un vendeur potentiel situé en phase 3. Hors intérêts particuliers elle pose aussi la question du rythme de production de logements sociaux qu'il faut pouvoir gérer.*

*Faisant suite aux remarques de l'Etat et de l'enquête, et afin de ne pas bloquer la phase 3 et les potentialités du PLU, la Commune s'engage à ouvrir la phase 3 au renouvellement urbain après 2030 si le seuil de 70% n'est pas franchi.*

*Je m'interroge sur cette échéance à + 7 ans par rapport à 2023*

D'autres contributions portent sur les Emplacements réservés (ER): elles sont nombreuses mais ne se limitent pas aux ER modifiés ou nouveaux. La Commune y apportera quelques modifications et j'en prends acte.

Je rejoins également le point de vue de la Commune pour la réponse quant au refus de fournir un chiffrage précis de la surface impactée par parcelle. Contrairement à certaines affirmations le PLU ne mentionne aucune obligation en la matière.

Les OAP donnent également lieu à des contestations le plus souvent fondées sur une interprétation erronée de leur finalité : elles dessinent une trame pour un renouvellement urbain dans la durée mais elles n'exproprient personne. De même les aménagements projetés par la Commune en zone Nj sont contestés à tort dès lors que le règlement relatif à la zone est respecté.

J'ai traité par ailleurs une quarantaine de contributions qui motivaient une réponse spécifique. Plusieurs requêtes ont pu être examinées et recevoir un avis favorable. D'autres ont permis de bonifier le projet de MDC ou de corriger des erreurs matérielles.

### **Un dernier point s'impose sur la possible fragilité de l'enquête**

Six doléances détaillées au point 11.1.1 de mon rapport mettent en cause la solidité de l'enquête. Elles émanent d'une dizaine de contributions — mais pas forcément d'une dizaine de contributeurs- : doléances liées à une coquille, un téléchargement qui ne fonctionne pas, un nombre insuffisant de permanences, la non prise en compte de l'avis des PPA dans la rédaction du dossier soumis à l'enquête. Je considère qu'elles peuvent être écartées sans difficulté comme exposé au point 11.1.1 du rapport.

Deux autres doléances peuvent selon moi poser problème (la question est détaillée au point 7.4 puis au 11. 1. 1 du rapport)

- La fragilité juridique de l'enquête publique créée par l'avis simple de la CDPENAF non versé au dossier à l'ouverture de l'enquête est dénoncée.

*Je retiens que, dans le cas précis de cette enquête, l'avis de la CDPENAF (versé au dossier le 18 avril 2023 soit 12 jours après l'ouverture de l'EP et 22 jours avant sa cloture le 9 mai 2023) ne comporte rien de nouveau par rapport aux remarques présentes dans les avis de la MRAe et de l'Etat, avis versés au dossier à l'ouverture de l'enquête.*

*De plus, dans la note en réponse de la Commune aux avis des PPA, elle s'engage à retenir les demandes de modification déjà exprimées dans les avis de la MRAe et de la DDTM, avant celui de la CDPENAF.*

*J'ai considéré, compte tenu de ces éléments, que le retard dans le versement de l'avis de la CDPENAF au dossier d'enquête (enquête qui a duré*

34 jours au lieu de deux semaines) n'est pas de nature à avoir entâché le dossier et la bonne information du public.

- Dans la dernière contribution (RD 80) déposée le 9 mai sur le registre dématérialisé, 2 minutes avant la cloture de l'enquête, un requérant anonyme signale que le dossier numérique téléchargé le premier jour d'enquête, le 6 avril, comportait une note de 6 pages en réponse aux avis des PPA mais sans l'avis des services de l'Etat ni son annexe technique (ce qu'illustrent 6 pages fournies en PJ).

Bien plus tard il aurait à nouveau téléchargé le dossier : la note de prise en compte des avis des PPA était cette fois complète.

*Vérification faite, les derniers documents ont été transmis par la Commune au prestataire de service le 5 avril en vue de leur mise en ligne.*

*J'ai pour ma part pu télécharger l'ensemble du dossier pendant ma première permanence du 6 avril, en milieu de matinée, pour les besoins du public (à noter que pour des raisons de commodité personnelle j'ai préféré mettre à sa disposition mon propre ordinateur plutôt que celui des services). D'autre part le dossier matériel à la disposition du public dès l'ouverture de l'enquête ne présentait pas les anomalies exposées ci-dessus.*

*L'inconnue est l'impact possible de ce dysfonctionnement de quelque 2 H: combien de Rourétans se sont empressés de télécharger le dossier en tout début de matinée le premier jour d'enquête entre 8 H et 10 H ?*

*Les données statistiques du prestataire de service ne soient pas assez fines pour répondre.*

*J'ai considéré, compte tenu de ce qui précède et du contexte général de l'enquête, que ce retard d'un maximum de quelque 2 heures dans le versement de la note définitive de prise en compte des avis des PPA n'était pas de nature à avoir sérieusement compromis la bonne information du public.*

Il n'est bien entendu pas de la responsabilité du commissaire enquêteur de se prononcer sur la légalité de l'environnement administratif, comme il n'est pas de son ressort de dire le droit. Cela reste du ressort du Tribunal Administratif.

Les observations et les nombreuses réserves ou recommandations des PPA montrent que le projet de MDC aurait mérité un temps de travail supplémentaire avant sa présentation à l'enquête publique. Néanmoins, les réponses apportées par la Commune au fil de l'enquête, dans son mémoire en réponse à mon procès verbal de synthèse des observations et dans ses réponses aux PPA viennent compenser à mon avis les insuffisances du dossier.

Je note que la Commune s'engage à prendre en compte les réponses favorables apportées à certaines contributions dans le traitement des observations qui figure dans mon rapport.

Je note également que dans sa note de prise en compte des avis de la MRAe et des PPA la commune retient l'ensemble des points relevés dans les avis de la MRAe,



de l'Etat et de CDPENAF; elle retient également plusieurs recommandations de la CASA et de la Chambre d'Agriculture et fait évoluer le dossier en conséquence en vue de son approbation par délibération du Conseil municipal.

Compte-tenu de ce qui a été exposé dans mon rapport et de mes conclusions ci-dessus

J'émet

## un avis favorable

au projet de Modification 2 de Droit Commun du PLU du ROURET

**avec la recommandation suivante à propos du phasage** : la Commune s'engage à ouvrir la phase 3 au renouvellement urbain après 2030 si le seuil de 70% n'est pas franchi...

***Je recommande de réviser ce dispositif, avant cette échéance de 2030, via une procédure d'évolution du PLU si le développement de la phase 2 n'est pas au rendez-vous.***

Nice, le 6 juin 2023



Odile BOUTEILLER

Commissaire-enquêteur