

PA. - PRÉFECTURE - A.R.

- 7 JUL. 2017

SERVICE

# Modification du Plan local d'urbanisme (PLU)

**Gan**  
*(Pyrénées-Atlantiques)*

---

## CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE-ENQUÊTEUR

*André Etchelecou*

---

Gan est une commune de grande étendue (3947 ha), porte Sud de la Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées, sur la route d'Espagne, qui présente de solides atouts par sa position géographique. La demande d'installations d'entreprises est forte. la demande de logements également. La population de Gan est passée de 5278 habitants en 2008 à 5535 habitants en 2013.

Gan dispose d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) approuvé en 2008 qui a été modifié une première fois en 2012. Un nouveau projet de modification est présenté qualifié de "Modification n°2 du PLU de Gan". La municipalité de Gan souhaite adapter son PLU pour réduire l'étalement urbain en recomposant les zonages existants, en regroupant les zones d'habitat, en les densifiant, en projetant un développement des logements au quartier Lannegrand-Miqueu, en permettant l'installation de commerces et d'entreprises dans une nouvelle zone d'activités économiques (ZAE) le long de la RN134 au Sud de la commune.

Le projet de modification n°2 du PLU de Gan a été conçu pour une meilleure rationalité de l'aménagement communal conformément aux lois ALUR et Grenelle 2, en concertation étroite avec la Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées, et en respectant les prescriptions du SCoT du Grand Pau, Gan ayant été identifié comme polarité majeure du Pays du Grand Pau. Dans le même temps, un Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) - dont Gan fait partie - est en cours d'élaboration avec une perspective d'approbation pour fin 2019, ce PLUi devant se substituer aux PLU communaux. Enfin, un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) à l'échelle du Grand Pau, approuvé en 2015, impose aux PLU de respecter des prescriptions notamment sur les perspectives de nouveaux logements et sur les zones d'activités économiques.

Si le Maire de Gan a engagé la procédure de modification n°2 du PLU communal, c'est le Président de la Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées qui est l'autorité organisatrice de l'enquête publique. Ainsi est respecté le transfert de compétence qui s'effectue au fur et à mesure des modifications ou révisions de plans d'urbanisme du premier magistrat communal au Président de l'intercommunalité..

Cette enquête publique se situe donc dans une phase transitoire de passage du PLU au PLUi. Ceci s'accompagne inévitablement de complexités qui peuvent devenir de vraies complications avec des manques, des ajouts, des incertitudes sur les compétences, sur les dispositions juridiques qui doivent s'appliquer ... autant d'éléments retrouvés dans le projet de modification n°2 du PLU de Gan, que l'enquête publique n'a pas totalement dissipé.

#### **Une participation publique modeste mais une position marquée de l'Etat, de la Chambre d'Agriculture, du Syndicat Mixte du Grand Pau**

Deux tiers des observations recueillies (17/26) au cours de l'enquête publique ont trait à des enjeux de constructibilité de terrains, les autres interventions démontrant le caractère peu réaliste de dispositions (zone Nh) ou de modification inutile du PLU (emplacement réservé), avec également un souci commun de ne pas dénaturer les paysages et de respecter le caractère des lieux.

A un tout autre niveau se situent les avis de l'Etat, du Syndicat Mixte du Grand Pau (SMGP) chargé de veiller à l'application du SCoT, de la Chambre d'Agriculture sur le projet de modification mis à l'enquête publique. Un constat leur est commun : les justifications doivent être plus et mieux argumentées notamment au plan juridique. Si le Syndicat mixte du Grand Pau relève des fragilités juridiques par rapport aux SCoT, l'Etat constate des manques et des non respects juridiques qui sont de nature à mettre en cause la légalité de la procédure de modification n°2 du PLU de Gan. La Chambre d'Agriculture avance également des éléments du dossier mis à l'enquête publique qui nécessiteraient une procédure de révision et non une procédure de modification pour le PLU de Gan.

### **Des contraintes juridiques complexes**

Le dossier du projet de modification n°2 du PLU de Gan, parce que c'est une procédure de modification et non une procédure de révision :

- est contraint de respecter l'obligation juridique de ne pas porter atteinte à l'économie générale du PLU ;
- est contraint par l'obligation de respecter les dispositions législatives (notamment les lois loi ALUR 2014-366 du 24 mars 2014, et loi Grenelle 2 n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) ;
- est contraint par l'obligation de respecter les dispositions opposables du SCoT du Grand Pau.

De plus, il paraît indispensable que Gan, qualifié de Polarité majeure par le SCoT du Grand Pau, présente un contenu dans le projet de modification du PLU qui soit en cohérence avec le PLU en cours d'élaboration, qui devra se substituer à lui dans deux ans, et donc présente un contenu qui soit en accord avec les choix intercommunaux du SCoT.

Ce cadrage suppose encore un choix de procédure en accord avec le contenu du projet.

### **La question du choix de la procédure de modification**

Le contenu du projet de Gan présente une cohérence d'ensemble pour l'ambition affichée d'un développement communal qui réduit l'étalement urbain, densifie l'urbanisation, favorise les installations d'entreprises et d'activités commerciales. Pour cela, une série de changements sont jugés nécessaires : une recomposition des emplacements réservés, une modification des orientations d'aménagement et de programmation pour le quartier Lannegrand-Miqueu qui deviendrait à terme une nouvelle centralité de la commune, des changements de types de zonage, une adaptation des règlements de zones, un inventaire des immeubles pour lesquels un changement de destination serait autorisé. Cette cohérence de contenu du projet mis à l'enquête publique présente dans le même temps une complexité de contenu qui se traduit en droit par un choix à faire entre une procédure de modification et une procédure de révision. Le critère majeur de choix est lié à l'appréciation de porter atteinte ou non à l'économie générale du PLU, et donc à la justification du choix.

La municipalité de Gan, puis la Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées chargé d'achever la procédure initiée par la municipalité de Gan, ont opté pour la procédure de modification. Les analyses complémentaires et relativement concordantes de l'Etat, du Syndicat mixte du Grand Pau, de la Chambre d'Agriculture conduisent à douter de la pertinence de ce choix, demandant davantage de justifications.

Au cours de l'enquête publique, tant la municipalité de Gan que la Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées, ont eu conscience du risque juridique d'une éventuelle inadéquation de la procédure de modification. Le contenu du dossier est très conséquent : outre des ajustements de règlement de zones, des changements de destinations d'immeubles, des adaptations de limites de zones, deux gros projets figurent avec la création d'une nouvelle zone d'activités économiques (ZAE) et une urbanisation décentrée du bourg qui pourrait accueillir "à terme la moitié des habitants de la ville", et 43 nouveaux emplacements réservés. Le risque de fragilité juridique du choix d'une procédure de modification est réel, l'importance et le nombre des changements contenus dans le dossier de modification étant conséquents.

C'est pour limiter fortement ce risque que deux décisions ont été prises en cours d'enquête publique d'un commun accord entre la municipalité de Gan et la Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées : un nombre de logements projetés pour les 10 ans à venir réduit au quota de logements autorisés par le SCoT soit 40 logements par an pour une période 10 ans ; le retrait de la constructibilité d'une zone de 6,43 ha (zone 1AUa). Ces deux décisions résultent des confrontations positives qui ont eu lieu au cours de l'enquête publique et qui illustrent si besoin l'intérêt majeur positif de l'enquête publique.

Toutefois, ces décisions de retrait de superficie constructible et de limitation du nombre de logements doivent être en cohérence avec les surfaces constructibles des "zones à urbaniser à court terme" (1AU) : 106 ha sont indiqués dans le tableau des surfaces. Ceci sans compter les 58,49 ha des "zones à urbaniser à moyen/long terme". Il importe donc d'ajuster les surfaces des "zones à urbaniser à court terme" aux perspectives décidées des 40 logements nouveaux annuels, un maximum défini dans le cadre du SCoT. Ce quota est largement au-dessus du nombre de permis de construire octroyé annuellement (28) depuis 2012. Une réserve sera faite sur ce point.

### **Les incertitudes de la Zone d'activité économique (ZAE)**

Le projet de zone d'activités économiques (ZAE) le long de la RN 134 en sortie Sud du bourg de Gan, présente des incertitudes juridiques auxquelles la municipalité de Gan et la Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées ont répondu. Il serait doublement positif de reporter l'approbation de la nouvelle ZAE dans le PLUi qui devrait être opposable d'ici la fin 2019 soit à très court terme :

- le report du projet de ZAE assurerait la réelle justification du choix de la procédure de modification. L'approbation du projet mis à l'enquête publique concernerait et se limiterait aux modifications réglementaires de zones, aux emplacements réservés, à la modification des orientations d'aménagement et de programmation, aux changements de destinations d'immeubles patrimoniaux.

- le report du projet de ZAE dans le PLUi permettrait de neutraliser les incertitudes juridiques liées aux manques ou aux justifications incomplètes :

- sur la règle de recul à appliquer, la ZAE se situant le long de la RN 134. Apparemment, il a été admis que l'étude faite en anticipation du projet suffisait à ne pas tenir compte de l'inconstructibilité de 75 m normalement applicable ; sauf que cette dérogation ne semblerait possible que lors d'une procédure de révision (CAA Lyon 17 novembre 2005 Commune de Fernay-Voltaire n°04LY00852). et donc se trouverait mieux à sa place dans le PLUi en élaboration.

- sur la dérogation au dépassement des 9 ans pour passer d'un zonage 2AU au zonage 1AU acceptable avec la preuve que la collectivité a procédé à des "acquisitions foncières significatives". L'achat justifié par la commune de Gan peut-il être considéré comme répondant à cette exigence ? Le report de la ZAE dans le PLUi supprimerait cette incertitude car alors ne se poserait plus la question de la légalité du changement de zone 2AU en 1AU.

- deux manques liés au SCoT pourraient être neutralisés dans la cadre du report de la ZAE dans le PLUi : le SCoT pour valider une "nouvelle ZAE" exige une étude avec analyse du potentiel de réorganisation et de réinvestissement des zones d'activités existantes, et exige une limitation de l'activité commerciale de la ZAE à l'aire de chalandise de la zone d'activité d'accueil (ce que, dans la réponse aux observations, le Président de la Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées paraît accepter par la formulation "en conformité avec les dispositions du SCoT")

- enfin la programmation des ouvrages de sécurité routière au débouché de la RN 134, et la programmation des secteurs d'activités pour les zones 1AUy et 1AUyi, qui manquent dans le dossier d'enquête publique, pourraient être précisées. Cet ensemble d'éléments portant sur le seul projet de ZAE, reporté sur le PLUi en cours d'élaboration, neutraliserait la fragilité juridique actuelle du projet, et par là même, accrédirait le choix de la procédure de modification du projet mis à l'enquête publique. Une recommandation sera faite sur ce point.

Au total,

Compte tenu de la nécessité de mettre en compatibilité le PLU de Gan avec les dispositions juridiques récentes notamment pour limiter l'étalement urbain et pour densifier l'urbanisation

Compte tenu de la décision du Président de la Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées de réduire à 400 le nombre de nouveaux logements pour 10 années, conformément au quota autorisé par le SCoT du Grand Pau à Gan, polarité majeure

Compte tenu de la décision du Président de la Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées de retirer de l'ouverture à l'urbanisation 6,43 ha (zonage 1AUa)

Considérant que le projet de modification n°2 du PLU de Gan, amendé durant l'enquête publique pour rendre le projet plus conforme à une procédure de modification, répond à un objectif global d'intérêt général

Considérant toutefois qu'il est nécessaire de mettre en cohérence le nombre de nouveaux logements envisagés et les surfaces à urbaniser à court/moyen terme

Considérant encore que les incertitudes juridiques du projet de zone d'activités économiques (ZAE) pourraient être minimisées sinon annulées par le report du projet de ZAE dans le Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) en cours d'élaboration pour être opposable d'ici deux ans, sans compromettre le projet

Considérant enfin qu'il y aurait une moindre contestation potentielle du choix de la procédure de modification avec le report du projet de ZAE dans le PLUi en cours d'élaboration, compte tenu de la limitation du nombre de logements

le Commissaire-enquêteur donne un **AVIS FAVORABLE** au projet de modification n°2 du PLU de Gan avec deux réserves et une recommandation :

Réserve 1

Le retrait de la constructibilité des 6,43 ha (zone 1AUa) sera confirmé

Réserve 2

La superficie totale du zonage 1AU de la commune (106 ha) sera ramenée à une superficie limitée aux 400 logements prévus

Recommandation

Après analyse des fragilités juridiques relevées pour le projet de Zone d'activités économiques (ZAE), le report du projet de ZAE vers le PLUi en cours d'élaboration, présenterait un double avantage : conforter le choix de la procédure de modification n°2 de Gan avec un contenu adapté, réduire sinon annuler le poids des incertitudes juridiques du projet de ZAE, sans obérer le projet puisque le PLUi serait applicable d'ici deux ans.

Eysus, Le 20 juin 2017



**André Etchelecou**

*Commissaire-Enquêteur*

*Modification n°2 du Plan local d'urbanisme de Gan*

