

Département du Puy de Dôme

Commune d'AMBERT

RÉVISION  
du  
PLAN LOCAL D'URBANISME

CONCLUSIONS DU  
COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Commissaire enquêteur :

DUBOT Gérard  
Joub  
63290 PASLIERES

## 1. Rappel de l'objet.

Depuis 2006 la commune d'Ambert est dotée d'un Plan Local d'Urbanisme. Ce dernier a été arrêté le 13 mai 2006 et approuvé par le Conseil Municipal le 23 janvier 2007.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, la compétence urbanisme a été transférée à la communauté de communes AMBERT LIVRADOIS-FOREZ (ALF). Cette dernière a lancé une démarche d'élaboration d'un PLU Intercommunal. Même si elle n'a pas abouti, cette démarche a malgré tout permis l'émergence d'une vision globale d'un aménagement et d'un développement durables à l'échelle de l'ancienne communauté de communes.

Pour prendre en compte les nouveaux objectifs issus de cette étude, ALF a prescrit le 8 février 2018 la révision du PLU de la commune d'Ambert.

C'est ce projet de nouveau PLU, arrêté par délibération du 27 janvier 2020, qui fait l'objet de la présente enquête publique.

## 2. L'enquête : organisation et déroulement.

- **L'enquête s'est déroulée, dans de bonnes conditions**, du samedi 17 octobre au mercredi 18 novembre 2020 conformément aux dispositions de l'arrêté du 17 septembre 2020 de Monsieur le Président d'Ambert Livradois-Forez.
- Un dossier papier a été mis à disposition du public à la mairie annexe d'Ambert et un autre au siège de la communauté de communes ALF, siège de l'enquête. Un ordinateur est également disponible au siège de l'enquête pour consulter la version numérique du dossier.
- Les permanences ont été organisées à la mairie annexe d'Ambert. Elles ont été programmées en alternance le matin et l'après-midi des jours différents de la semaine. Le public a été accueilli dans de très bonnes conditions, dans une salle au rez-de-chaussée accessible aux personnes à mobilité réduite.  
Compte tenu de la crise sanitaire toutes les précautions ont été prises pour recevoir le public dans les meilleures conditions d'hygiène : sens de circulation, distanciations et gel hydro alcoolique.
- La collectivité organisatrice, avec l'accord du commissaire enquêteur, a souhaité poursuivre l'enquête publique pendant la période de confinement (**voir pièce jointe**). **À mon avis**, et bien qu'une remarque a été faite sur ce sujet, **cela n'a pas perturbé son bon déroulement**. Les deux dernières permanences ont été tout aussi très fréquentées que les premières.
- Le public a été averti, conformément à l'article R 123.11 du Code de l'Environnement, par voie d'affichage au siège de l'enquête et à la mairie d'Ambert.

L'avis d'enquête a bien été publié dans deux quotidiens régionaux (La Montagne et La Gazette Thiers-Ambert) pour une première parution.

**En revanche la deuxième parution a été publiée deux fois dans le seul quotidien « La Montagne » mais pas dans deux quotidiens différents comme il est prévu dans l'article cité ci-dessus.**

### 3. La concertation préalable.

J'ai noté que, conformément aux articles L103-2 à L106 du code de l'urbanisme, la concertation a bien été organisée, par des moyens adaptés, tout au long de la procédure.

- Des réunions régulières avec les Personnes Publiques Associées ont été organisées à chaque étape de l'élaboration du PLU.
- Le Public a été associé par :
  - la mise à disposition d'un registre de concertation,
  - la parution d'articles dans la presse pour informer des réunions publiques,
  - la publication d'articles dans le bulletin de la ville d'Ambert ainsi que sur les sites internet de la mairie d'Ambert et de la communauté d'Ambert Livradois-Forez.
- Pour prendre en compte la dimension rurale importante de la commune, une réunion spécifique a été organisée avec le monde agricole.

### 4. Le dossier.

- Comme chaque dossier celui-ci comporte quelques erreurs matérielles dont certaines ont été signalées dans ce rapport.
- Le rapport de présentation m'est apparu comme un élément lourd (plus de 400 pages) qui aurait pu être éclaté pour en faciliter la lecture.

**Il a toutefois le mérite de mettre en parallèle, de façon claire, dans le chapitre consacré aux justifications, les objectifs retenus au PADD et leur traduction dans le projet de PLU. C'est essentiel pour comprendre la logique avec laquelle a été élaboré le PLU.**

A noter également la volonté de justifier village par village, l'évolution de ce projet de PLU par rapport à celui en vigueur de 2006, ce qui est important au regard de la grande quantité de terrains qui ont été soustraits de la zone constructible pour respecter les objectifs du PADD.

- Les OAP et les emplacements réservés ont fait l'objet de dossiers, séparés du rapport de présentation, pour faciliter leur consultation.

- Conformément au code de l'environnement, le dossier contient tous les éléments de l'évaluation environnementale exigée à l'article R 122-20.  
Toutefois, **j'ai signalé que le résumé non technique des informations contenues dans l'évaluation environnementale n'était pas clairement mis en évidence dans le rapport de présentation.**

## 5. Le projet.

Il repose sur les 3 grands axes retenus dans le PADD :

- Renforcer le rayonnement d'Ambert,
- Exploiter les atouts du territoire,
- Organiser un développement urbain qualitatif au sein de l'enveloppe urbaine.

**Ces trois axes qui fondent la philosophie du PLU me semblent tout à fait appropriés à la commune d'Ambert. En effet**

- De par sa situation éloignée des grands centres urbains que sont Clermont-Ferrand, Saint-Etienne ou encore Le Puy, la commune d'Ambert rayonne sur un secteur allant de Vertolaye à Arlanc dans le sens Nord-sud, et de Saint-Anthème à Saint-Germain l'Herm d'Est en Ouest. Il paraît donc logique de vouloir renforcer ce rayonnement déjà existant et prouvé par des activités culturelles intenses et des marchés importants.
- Il est certain que la commune a une forte connotation rurale et qu'elle dispose d'une identité paysagère forte. Bien ancrée dans le territoire du Parc Régional Livradois-Forez elle dispose d'un potentiel touristique non négligeable. Vouloir exploiter tous ces atouts me paraît donc d'une grande logique.
- La commune n'échappe pas à la désaffection des centres-bourg que connaissent de nombreuses communes. Elle a donc décidé de lutter contre ce phénomène en organisant un développement urbain de qualité et en limitant les zones urbaines qui jusqu'alors grignotaient les terres agricoles.

La traduction de ces grands thèmes dans le projet de PLU se traduit par plusieurs mesures fortes :

- **La suppression de plus de 250 hectares de zone constructible** m'apparaît comme la mesure la plus importante. Elle exprime une rupture courageuse avec le PLU précédent, qui avait encouragé un mitage des nouvelles constructions.

Elle est d'ailleurs saluée par l'ensemble des PPA. Ces objectifs de modération de la pression foncière et de lutte contre l'étalement urbain répondent parfaitement aux exigences de l'article L 151-5 du code de l'environnement.

- **La mise en place d'Orientations d'Aménagement et de Programmation.** C'est une avancée significative par rapport au PLU de 2006, ce dernier n'en comprenant aucune.

À travers 16 OAP, installées sur l'ensemble du territoire, le projet cherche à densifier le tissu urbain pour augmenter le rapport habitations/hectare dans l'objectif de se rapprocher des directives du SCoT Livradois-Forez.

Il est indiqué dans le chapitre « composition urbaine » de ces OAP, une densité exprimée en logements/hectares. Je crains que cette indication ne soit pas suffisamment précise, voire inefficace, dans les OAP de petite superficie ou composées de parcelles appartenant à des propriétaires différents. Et ce d'autant plus que le lexique à la fin des OAP rajoute : « l'enveloppe de logements affichée dans chaque opération est affichée à titre indicatif ».

**Suggestion 1 : Il me paraît souhaitable de définir, pour chaque OAP, un schéma de principe qui pourrait en plus préciser le nombre de logements attendus.**

## 6. Contribution des Personnes Publiques Associées.

Quatre avis détaillés ont été apportés par les PPA : la Direction Départementale des Territoires, la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers, la Chambre d'Agriculture et le Parc naturel régional Livradois-Forez.

### 6-1 Les points positifs.

- Les avis développés soulignent un point positif très important : **la baisse de 70 % des disponibilités foncières : 272 hectares ont été reclassés en zones agricoles ou naturelles.**

De nombreux **autres points positifs** sont avancés, entre autres :

- **La volonté de recentrer les potentiels d'urbanisation sur le centre-ville et de renforcer le nombre d'habitants sur cet espace,**
- **La réservation de terrains permettant la réalisation de voies piétonnes, diminuant ainsi le recours à l'automobile,**
- **La préservation de commerces de proximité par un secteur identifié comme « chemin commercial »,**
- **L'objectif élevé de remobilisation des logements vacants,**
- **La préservation des trames vertes et bleues,**
- **La volonté de protéger les terres agricoles ayant un intérêt paysager ou concernées par NATURA 2000.**

## 6.2 Les points faibles.

Les avis ont fait **émerger deux points faibles dans ce projet de PLU** :

- a. une densité moyenne de 18 logements par hectare, inférieure aux préconisations du SCoT Livradois-Forez approuvé le 15 janvier 2020.

Comme le montre le tableau ci-dessous, issu du Scot, la densité attendue est de 25 log/ha.

Niveau d'armature urbaine	Densité nette moyenne communale minimale en densification et extension urbaine		
	CC Thiers Dore et Montagne	CC Entre Dore et Allier	CC Ambert Livradois Forez
Pôles principaux	30 log./ha.		25 log./ha.
Pôles relais	20 log./ha.	25 log./ha.	20 log./ha.
Pôles de proximité	17 log./ha.	20 log./ha.	15 log./ha.
Communes rurales	15 log./ha.	15 log./ha.	13 log./ha.

Dans son mémoire en réponse au PV de synthèse le porteur de projet confirme que des efforts importants ont été réalisés pour tendre vers cet objectif. Ainsi pour compenser le peu de disponibilité en centre-ville, des OAP ont été installées dans tous les secteurs de plus de 2500 m<sup>2</sup> : « Il s'agit de la part de la commune d'un véritable engagement pour maîtriser l'urbanisation. Il paraît difficile de rendre ces OAP hors du centre-ville plus contraignantes, sans risquer de provoquer une augmentation de la rétention foncière ».

A ces arguments fournis par le porteur de projet, j'ajoute la perception que j'ai eu de la commune dans le cadre de ma mission.

Il est, à mon avis, indispensable de prendre en compte la dimension historique de l'urbanisation de la commune avant la révision du PLU : les zones constructibles étaient abondantes et ont donné lieu à l'implantation de maisons, installées sur de grands terrains et espacées les unes des autres. Ces constructions éparpillées dans de nombreux villages de la commune donnent ainsi une caractéristique particulière au paysage ambertois.

Vouloir imposer une densité plus forte dans les OAP qui ont été installées sur les zones constructibles hors du cœur urbain irait, à mon avis, à l'encontre de la dimension paysagère qu'il convient de respecter.

La seule véritable solution qui s'offre à la commune pour augmenter la densité est de travailler sur les OAP de centre-ville, ce qui semble avoir été fait.

- **Je pense que si la densité calculée sur ce projet de PLU est inférieure à celle réclamée par le SCoT Livradois-Forez, il est difficile à la commune de faire beaucoup mieux. Un effort considérable dans la maîtrise du foncier a été réalisé ce qui répond à l'esprit du Scot, qui demande de « tendre vers un urbanisme moins consommateur d'espace ».**

b. l'incompatibilité avec le SCoT des deux OAP « Côtes Nord » et « Côtes Sud » signalée par le PrnLF

Le PrnLF écrit dans son avis que « ces deux zones ne devraient pas être urbanisées pour respecter, entre autres, la coupure d'urbanisation et la coupure verte identifiée au Plan du Parc ».

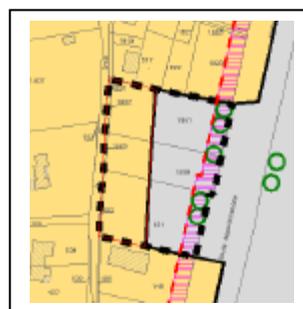
Bien qu'ayant la possibilité de créer une rupture d'urbanisme nette sur l'emplacement de l'OAP Côtes Nord, la commune d'Ambert a fait le choix compléter la zone urbanisée existante.

La réserve émise par le Parc Livradois-Forez a été étudiée par le porteur de projet, en coopération avec cette collectivité. Une nouvelle composition a été mise en place pour les OAP Côtes Nord et Côtes Sud, plus respectueuse de la Charte du Parc et du SCoT Livradois-Forez.

Dans sa réponse au PV de synthèse le porteur de projet fait part de cette nouvelle proposition. Les plans ci-dessous permettent de comparer le plan issu du SCoT avec le nouveau projet pour les OAP Côtes Nord et Côtes Sud.



Plan du Scot



Nouvelles propositions pour les OAP

- **Mon avis : je remarque que le SCoT lui-même s'est affranchi de la coupure d'urbanisation identifiée au Plan du Parc. La solution proposée par la commune d'Ambert se rapproche des exigences du SCoT. Elle permet d'une part de prendre en compte la trame verte qui est demandée et d'autre part de conserver le paysage agréable d'entrée de ville.**

**Mon avis est favorable sous réserve de la validation par le Parc Livradois-Forez.**

### 6.3 Autres réserves.

#### a. Implantation des panneaux photovoltaïques.

A la réserve soulevée par la Chambre d'agriculture et les services de l'État, sur le conditionnement de l'implantation de panneaux photovoltaïques, le maître d'ouvrage a répondu :

« La commission est favorable à la reprise du règlement des zones A et N pour permettre l'installation des panneaux photovoltaïques, uniquement sur les secteurs ne pouvant recevoir d'autres usages compte-tenu de la nature du sol impropre à toute activité agricole et hors des espaces naturels identifiés tels que les sites NATURA 2000 ou ZNIEFF »

#### b. Conditionnement de l'urbanisation du Champ de Clure à la mise en conformité de la station d'épuration.

Le maître d'ouvrage a répondu à cette requête émise par les services de l'État en précisant que « le schéma d'assainissement est en cours de révision » et a fourni par ailleurs, annexé à sa réponse, le rapport annuel du Service d'Assistance Technique à l'Eau et l'Assainissement qui conclut que **l'effluent traité est de bonne qualité.**

#### c. Permettre l'installation de nouvelles exploitations agricoles en zones Ap et Uh.

Cette réserve est portée par la chambre d'agriculture. Le maître d'ouvrage y répond en disant que dans le cadre de la concertation, la réunion avec les agriculteurs a mis en avant des conflits d'usage, voire de voisinages, liés au passage des engins agricoles au sein des hameaux.

La zone Uh a été créée pour faciliter la réhabilitation du patrimoine existant et l'installation d'activité agricole peut nuire à leur attractivité. La zone Ap a été délimitée pour des enjeux paysagers.

La zone agricole A, constructible, a fortement augmenté par rapport au PLU précédent (+ 892 ha) et offre des conditions d'installation confortables.

- **Je note que le porteur de projet reste attentif aux réserves émises par les PPA et a répondu favorablement à celles-ci dès lors qu'elles ne sont pas en contradiction avec l'esprit du projet.**

### 6.4 Recommandations et modifications.

#### - Prise en compte des zones humides sur les OAP.

A la recommandation émise par la DDT, le maître d'ouvrage répond que « sous réserve de la validation par la DDT, compte tenu des conditions climatiques de ces derniers mois, le choix est fait d'alerter la population en ajoutant dans les OAP la présence de cette présomption puis une fois approuvé, au printemps, de réaliser une étude pour vérifier la présence de zones humides sur les secteurs concernés ».

- **La recommandation sur les zones humides a bien été prise en compte. Et il est a noté dans cette réponse, la volonté du porteur de projet de continuer le travail de concertation avec les PPA.**

#### b. Concernant le Règlement.

La Direction Départementale des Territoires relève plusieurs points du règlement qui nécessitent une modification au regard de la législation : cela concerne les zones A, AetN, UD, 1AU, 2AU et les règles pour le stationnement des vélos.

Elle suggère également d'harmoniser les « règles particulières dans les zones A et N ».

La Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers demande de réglementer l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives dans les zones A.

Le Parc régional naturel Livradois-Forez réclame des ajustements du règlement pour « articuler les modes de gestion forestière et les ambitions de préservation des ripisylves et des forêts anciennes ».

Réseau de Transport d'Électricité demande d'insérer les phrases suivantes :

- Article 1 des zones An (p. 99) et Nn (p. 108) (occupations utilisations du sol interdit)  
RTE ne doit pas être mentionné dans cet article qui ne s'applique pas aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.
- Article 2 des zones A (p.98), Ap (p.99), N (p.109), Nla (p.111) (occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières).

« Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif sont autorisées dans l'ensemble de la zone, sous-secteurs compris et que les travaux de maintenance ou de modification de ces ouvrages sont donc également autorisés pour des exigences fonctionnelles et/ou techniques ».

- **La collectivité doit utilement examiner ces points de règlement pour améliorer le projet.**

#### c. Concernant les servitudes.

Réseau de Transport d'Électricité signale que les ouvrages électriques ne sont pas bien représentés sur les plans de servitudes et que leur demande d'indiquer le nom des ouvrages n'a pas été prise en compte.

- **Il convient de donner suite à ces requêtes pour continuer d'améliorer le projet.**

#### d. Divers.

- **Les participations de plusieurs PPA sont riches en recommandations diverses qu'il convient d'examiner dans le but d'améliorer le projet porté à l'enquête publique.**

## 7. Contribution du Public.

- **La participation du public a été importante car elle a donné lieu au dépôt de 58 observations.**
- **Aucune de ces observations ne remet en cause les grandes lignes du projet de PLU.**

La grande majorité de ces observations sont des requêtes individuelles pour :

- Un classement en zone constructible,
- Une demande de changement de zonage,
- Une opposition à une OAP,

Quelques-unes participent à l'intérêt général et peuvent contribuer à améliorer le projet de PLU. Ainsi :

- Une proposition (2 observations) de création d'un mode de circulation douce est faite sur l'avenue Georges Clémenceau.
- **Cette proposition rejoint un des objectifs de l'axe 3 de « développer les modes actifs entre les quartiers d'habitat et les pôles d'activités, d'équipement et de service. Elle mérite d'être étudiée ».**
- Une longue participation d'une association s'inquiète de la préservation des berges de la Dore et de sa ripisylve, notamment dans la nouvelle zone d'activité UIb.
- **J'invite le porteur de projet à considérer avec intérêt cette observation (Ce qui n'a pas été fait dans le mémoire en réponse au PV de Synthèse).**

L'observation portée par France Nature Environnement a tout son sens car la zone UIb borde au plus près la rivière et le PADD prévoit de « protéger les continuités écologiques » dont on peut penser que la Dore en est une des principales.

**Suggestion 2 : je propose au porteur de projet soit de veiller à ce que l'article DG 13 du règlement de la zone UIb interdise sur une largeur suffisante le long du cours d'eau, toute intervention humaine qui irait à l'encontre de l'enjeu écologique, soit de créer une zone protectrice des berges de la Dore sur toute la longueur encore non occupée**

## En résumé

Le projet de révision du PLU de la commune d'AMBERT s'appuie sur un PADD dont les thèmes retenus sont, à mon avis, incontestables.

Ce projet laisse apparaître deux points faibles :

- une densité de production de logements à l'hectare inférieure à celle préconisée par le SCoT Livradois-Forez. sujet sur lequel j'estime que la commune d'Ambert peut difficilement faire mieux, sans porter atteinte à la dimension paysagère à préserver.
- deux OAP (Côtes Nord et Côtes Sud) qui se trouvent en incompatibilité avec le SCoT et le Plan du Parc Livradois-Forez. Le porteur de projet a proposé une nouvelle composition d'aménagement pour laquelle j'ai donné dans le rapport un avis favorable **sous réserve** de l'approbation par le Parc Régional Livradois-Forez.

Mais ce projet présente des points forts très importants :

- il se caractérise par une volonté forte de maîtriser la consommation foncière : ainsi 272 hectares consacrés actuellement à l'urbanisation sont reclassés en zone agricole ou naturelle, évolution saluée par l'ensemble des Personnes Publiques Associées,
- De nombreuses Opérations d'Aménagement et de Programmation ont été mises en place, en centre-ville et dans les villages afin d'améliorer la densification du bâti.
- De très nombreux aspects positifs, rappelés dans cette conclusion, ont été remarqués par les Personnes Publiques Associées,
- La participation importante du public n'a pas remis en cause les grandes lignes du projet.

Je note également que le projet présenté est perfectible à partir :

- des réserves et recommandations portées par les Personnes Publiques Associées,
- de quelques contributions issues du public,

- de 2 suggestions émises par le commissaire enquêteur. La première concerne la densité moyenne requise dans les OAP, la deuxième concerne la protection des berges de la Dore.

Enfin, prenant en compte le bon déroulement de l'enquête publique malgré la conjoncture sanitaire,

Je donne un

## AVIS FAVORABLE

au projet de révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune d'Ambert.

Cet avis favorable est assorti **d'une réserve** et de deux suggestions exprimées dans la conclusion.

À Paslières le 18 décembre 2020

Le commissaire enquêteur

Gérard DUBOT