

Département de la LOIRE

Commune de VILLEREST

CONCLUSIONS et AVIS motivé

concernant

I'ENQUÊTE PUBLIQUE

qui s'est déroulée

du 8 juillet au 22 juillet 2022

**pour la modification n°1
du PLAN LOCAL d'URBANISME
et la modification du périmètre
des MONUMENTS HISTORIQUES**

Pierre Favier

commissaire enquêteur

TABLE des MATIERES

I Généralités	pages 2 à 4
II Objet de l'enquête publique	page 5
III Justification de projet de la commune de VILLEREST	page 6
IV Formulation des conclusions et motivation de l'avis	pages 6 à 12
V Conclusions et avis motivé sur le projet de modification du PLU	pages 13-14
VI Conclusions et avis motivé sur le projet de modification du périmètre des monuments historiques	page 15

I généralités

La mission du commissaire enquêteur.

Le commissaire-enquêteur a été désigné par ordonnance du Président du Tribunal Administratif de Lyon à la demande de Monsieur le Maire de VILLEREST.

Le commissaire-enquêteur a été choisi sur des listes d'aptitudes départementales révisées annuellement.

« Ne peuvent être désignées comme commissaires-enquêteurs ou comme membres de la commission d'enquête, les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou le contrôle de l'opération soumise à enquête ».

Cette disposition législative ainsi que la procédure de désignation par une autorité juridictionnelle garantissent l'indépendance totale du commissaire-enquêteur à l'égard aussi bien de l'autorité organisatrice que de l'administration ou du public, ainsi que sa parfaite neutralité.

S'agissant des aptitudes exigées des commissaires enquêteurs, la loi n'en fait pas mention se contentant de renvoyer à un décret l'établissement des listes d'aptitudes départementales aux fonctions de commissaire-enquêteur.

La commission chargée de l'établissement des dossiers :

« Vérifie que le postulant remplit les conditions requises et arrête la liste, en se fondant notamment sur la compétence et l'expérience du candidat », la compétence ne devant pas s'apprécier seulement au plan technique, mais aussi dans la connaissance des procédures administratives et dans celui du droit des enquêtes publiques.

D'autres critères s'imposent, à savoir l'éthique et l'objectivité dont doit faire preuve tout commissaire-enquêteur.

Le commissaire-enquêteur membre de la CNCE (Compagnie nationale des Commissaires-enquêteurs), respecte le Code d'éthique et de déontologie de la CNCE.

Il n'est cependant pas nécessaire que le commissaire-enquêteur soit un expert et s'il l'est, il ne doit en aucun cas se comporter en expert ni en professionnel ès-qualité.

En effet l'expert est un auxiliaire de justice et son travail, strictement défini par les magistrats, est celui d'un spécialiste objectif.

Le commissaire-enquêteur n'a aucune limite à sa mission qui est d'apprécier l'acceptabilité sociale et environnementale du projet soumis à l'enquête, il lui est demandé de peser, de manière objective le pour et le contre, puis de donner son avis motivé personnel donc subjectif.

De même le commissaire-enquêteur ne se comporte pas en juriste, il n'est pas de sa responsabilité de se prononcer sur la légalité de l'environnement administratif, cela est et reste, du ressort du Tribunal Administratif compétent.

Il n'est pas du ressort du commissaire-enquêteur de dire le droit, mais simplement il peut dire s'il lui semble que la procédure suivie est légale et s'il lui semble qu'elle a été respectée.

Les conclusions et l'avis motivé relatent le travail du commissaire-enquêteur chargé de procéder à l'enquête

publique concernant le projet de modification du Plan local d'Urbanisme et la modification du périmètre des monuments historiques de la Commune de VILLEREST.

Comme suite à la demande de Monsieur le Maire de VILLEREST, et par décision n° E22000081/69, Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Lyon m'a désigné commissaire enquêteur le 9 juin 2022 pour l'enquête publique concernant la modification n°1 du Plan Local d'Urbanisme et la modification du périmètre de protection des Monuments Historiques.

Par arrêté en date du 20 juin 2022, Monsieur le Maire a fixé les conditions de l'enquête publique qui s'est déroulée du 8 au 22 juillet 2022 inclus, indiquant que le commissaire-enquêteur recevra en personne le 8 juillet 2022 de 9 heures à 11 heures 30, et le 22 juillet de 11h à 14h30 en mairie, afin de recueillir les observations du public.

Le vendredi 22 juillet à 14 heures 30 l'enquête publique a été close en ma présence.

Le 20 août 2022, j'ai transmis mon rapport, mes conclusions et avis motivé à Monsieur le Président du Tribunal Administratif et j'ai remis le dossier d'enquête publique complet accompagné de mon rapport, de mes conclusions et avis motivé à Monsieur le Maire de VILLEREST.

Il est recommandé de prendre connaissance du rapport du commissaire enquêteur avant la lecture du présent document.

II objet de l'enquête publique

L'enquête a pour but de donner au public la possibilité de consulter le projet de modification n°1 du PLU et la modification du périmètre de protection des Monuments Historiques, mais aussi l'ensemble des pièces qui constituent le dossier mis à disposition du public et plus particulièrement les avis des personnes publiques associées.

Le mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse de la commune de VILLEREST modifie substantiellement les objets de la procédure de modification n°1 du PLU, puisque ce document contient l'abandon de

~~-la modification de l'échéancier de programmation des zones à urbaniser et de~~

~~-la modification des outils de mixité sociale.~~

Les objets ainsi concernés par le présent document, sont :

- La modification du règlement relative à l'aspect extérieur des constructions, aux accès, à l'implantation d'annexes ainsi qu'aux modifications en lien avec les points suivants,
- La modification du règlement pour autoriser un centre de sommeil au sein du secteur de taille et de capacité limitées (*STECAL*), en zone Ne existante à la Mirandole,
- La création d'un secteur de taille et de capacité limitée (*STECAL*) en zone agricole A à Herbetant-la Léva, pour permettre l'implantation de « résidences démontables » constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs,
- La modification des outils de mixités sociale en augmentant la mixité sociale dans la zone AUc de Saint-Sulpice,
- L'ajout d'un bâtiment pouvant changer de destination en zone agricole pour de l'hébergement touristique et activités liées à Champlong,
- L'intégration de la servitude d'utilité publique relative à l'évolution du périmètre de protection des monuments historiques.

III justification du projet de la commune de VILLEREST

La procédure porte sur la modification n°1 du PLU et la modification du périmètre de protection des Monuments Historiques, afin de permettre la réalisation des projets de la commune.

La délibération du Conseil Municipal autorisant le Maire à prescrire une procédure de modification n°1 du PLU de Villerest en date du 29 avril 2021 considère « *la nécessité de revoir certains éléments du règlement du PLU, éventuellement certaines orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le zonage sur certains secteurs de la commune* »

IV Formulation des conclusions et motivation de l'avis du commissaire-enquêteur

Après avoir été associé par la commune de VILLEREST aux démarches préalables à l'ouverture de l'enquête publique,

- après avoir pris en compte les objectifs du projet de modification du PLU et la modification du périmètre de protection des Monuments Historiques.
- après avoir étudié le dossier et les dispositions réglementaires en vigueur et visité les lieux,
- après avoir analysé dans le rapport, les observations émises par les PPA avant l'enquête,
- après avoir analysé dans le rapport, les observations émises par le public,
- après avoir étudié le mémoire en réponse de la commune de VILLEREST à la suite de la communication procès-verbal de synthèse des observations,

j'ai constaté comme indiqué dans le rapport, que l'enquête s'est déroulée conformément aux dispositions de l'arrêté de Monsieur le Maire l'ayant prescrite et dans un climat serein et courtois.

j'ai constaté que cette démarche a mis notamment en évidence la nécessité de conjuguer à bon escient les principales contraintes réglementaires portant d'une façon générale sur la gestion prévisionnelle du développement territorial, le respect de l'environnement et de la biodiversité,

et j'ai procédé ci-après à l'examen des 9 motifs qui ont guidé mes conclusions et mon avis.

➤ IV-1 sur le choix de la procédure d'urbanisme

Le choix de la procédure de modification est conforme à l'article L153-31 du code de l'urbanisme car le projet :

- ne change pas les orientations définies par le PADD,
- ne réduit pas un espace boisé classé, une zone agricole ou naturelle et forestière
- ne pas réduit pas une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance.

IV-2 sur la compatibilité de la modification avec le PADD

Rappel des thématiques du **PADD du PLU** :

- Une image verte à maintenir,
- Un patrimoine à préserver,
- Une vocation touristique d'agglomération à conforter,
- Un développement de la ville à repenser,
- Une centralité autour du bourg à renforcer,
- Une porte d'entrée de l'agglomération roannaise à affirmer,
- Des déplacements à améliorer,
- Des équipements à restructurer, des services à enrichir.

Les évolutions du PLU engendrées par la modification n°1 ne portent pas atteinte à l'économie générale du PADD du PLU.

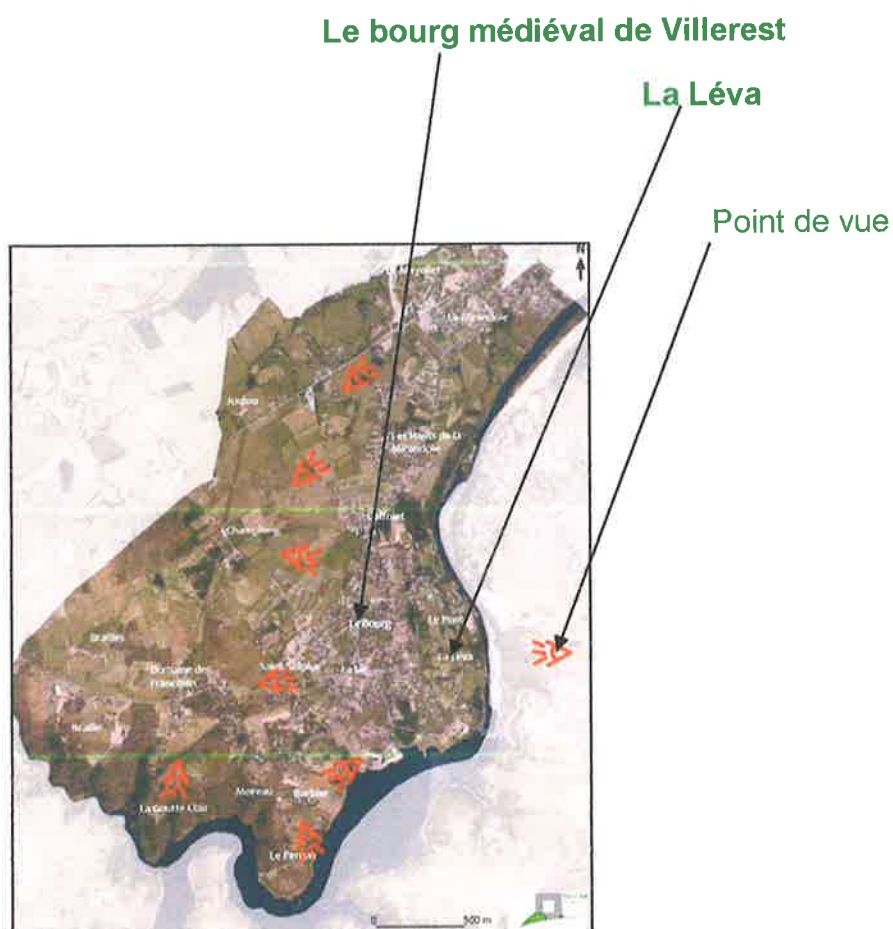
Toutefois je relève

pour la thématique « **une image verte à maintenir** »,

« Une préservation plus importante concernera les bords de Loire puisque reconnus d'intérêt pour la biodiversité par différents inventaires (les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique, et floristique : Landes du Perron Gorges de la Loire entre la Plaine du Forez et le Barrage de Villerest, Ensemble fonctionnel du fleuve Loire et de ses annexes à l'aval du barrage de Villerest), et en prenant en compte les différentes mesures de protection : zone importante pour la conservation des oiseaux (Plaine du Forez), Natura 2000 (Milieux alluviaux et aquatiques de La Loire, Gorges de la Loire Aval). »...

- Prendre en compte les nuisances et les risques: il s'agit de se prémunir du risque d'inondation ... engendré par la Loire et le barrage....

- Maintenir et valoriser les points de vue en direction des grands paysages : depuis ... les bords de Loire... en direction du Bourg historique de Villerest implanté en situation de promontoire,



Extrait du PADD page 10

Pour la thématique « **un patrimoine à préserver** »,

« Le principal site patrimonial remarquable de la commune est représenté par le centre bourg historique, implanté sur un promontoire. Dans ce cadre, **il convient de préserver les vues sur ce bourg médiéval et celles depuis ce bourg** »



Extrait du Padd page 18

Cf. STECAL Herbetant - la Léva

Les domaines sont des ensembles bâtis anciens de caractère comportant des types d'implantation, d'organisation et d'aspect paysager particulier. Ils sont souvent d'origine agricole, il peut aussi s'agir de maisons bourgeoises.

Il en existe une dizaine sur la commune : ...**Tuilerie**... Afin de préserver leurs caractéristiques et leur valeur patrimoniale, il est important de permettre leur évolution dans le respect du style architectural originel.

Cf. STECAL centre de sommeil

Pour la thématique « **une vocation touristique à conforter** »

« **A Champlong** les activités existantes tels que l'hébergement en lien avec l'activité touristique, la restauration, le centre de bien-être, pourront évoluer ».

Cf. changement de destination à Champlong

Pour la thématique « **des équipements à restructurer, des services à enrichir** » la modification du STECAL pour autoriser un centre de sommeil à la Mirandole participe à l'objectif de la commune de VILLEREST, en consistant en la création d'un centre de consultation des pathologies du sommeil de l'adulte et de l'enfant et la réalisation de consultations pluridisciplinaires des pathologies du sommeil, à moyen terme, la création d'une unité d'hospitalisation pour le dépistage des troubles d'hypersomnie, de parasomnies, de pathologie des jambes sans repos et de syndrome d'apnée du sommeil complexes, chez les personnes ne pouvant être dépistées à domicile.

Le dossier développe le fait que les pathologies du sommeil sont un problème de santé publique en constante progression. Leur prise en charge correcte est un enjeu majeur en termes de réduction significative des coûts de santé publique (réduction des événements cardiovasculaires, métaboliques, neurologiques et pulmonaires), de création d'emploi sur le

bassin (technicien du sommeil, assistants médicaux...), d'activité médicale pérenne avec une « fuite » des patients du Roannais vers Saint Etienne ou Lyon par défaut d'offre adaptée sur notre territoire, d'installation de praticiens spécialisés (ORL, cardiologue, CMF, neurologue...) pouvant avoir une activité double de pathologies traditionnelles dans leur spécialité et de pathologies du sommeil.

Cf. modification du STECAL de la Tuilerie

IV-4 sur la prise en compte de l'environnement

Le dossier contient un résumé des principales raisons pour lesquelles les projets ont été retenus, à savoir :

L'étude des incidences Natura 2000

Au regard de ces objectifs de conservation de la ZSC, le projet de modification du PLU ne présente pas d'incidences Natura 2000 puisqu'aucun des projets d'aménagement qu'il permet ne vient altérer la dynamique fluviale de la Loire ni s'opposer aux autres objectifs de conservation.

-l'étude des incidences Natura 2000 conclut qu'il subsiste des incidences significatives dommageables : le projet de modification du PLU de Villerest ne permet pas la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative le site Natura 2000 ZSC *milieux alluviaux et aquatiques de la Loire* ni le site Natura 2000 ZPS *gorges de la Loire aval*.

La prise en compte des enjeux agricoles

Les sites de la Léva, celui de Champlong, concernés par des zones agricoles sont considérés dans le dossier comme ne portant pas atteinte aux enjeux agricoles.

La prise en compte des enjeux naturels, forestiers et paysagers.

Le projet de la Léva fait l'objet de prescriptions réglementaires spécifiques – dont deux haies à protéger identifiées pour atténuer les impacts liés à l'implantation et l'aspect extérieur des bâtiments à implanter.

Le commissaire enquêteur regrette que la mise en œuvre du principe fondateur « éviter, réduire, compenser » n'ai pas été mis en œuvre, notamment pour la thématique des enjeux paysagers.

Sont évoqués dans la note de présentation de l'enquête publique sans que le projet de modification du PLU soit impacté :

La préservation du patrimoine

La prise en compte de la consommation d'espace.

Comme indiqué dans le rapport d'enquête (page 17), le commissaire enquêteur regrette l'absence de prise en compte des enjeux liés aux thématiques suivantes :

- qualité de l'air*
- ressource en eau*
- nuisances sonores*
- risque sismique*
- risque de radon*
- risque de rupture du barrage*
- risque retrait-gonflement des argiles*
- mouvements de terrain*
- sites et sols pollués*
- transport de marchandises dangereuses*
- Servitudes d'Utilité Publique (SUP) autres que celle des MH*

IV-5 sur le respect des prescriptions des documents supérieurs

La modification du PLU ne porte pas atteinte aux orientations du PADD du PLU à la compatibilité avec les orientations du SRADDET et du SCoT.

IV-6 sur le déroulement de l'enquête

J'ai constaté que l'enquête publique s'est déroulée dans un climat courtois et conformément aux conditions édictées par l'arrêté de Monsieur le Maire.

Les conditions matérielles d'accueil en mairie pendant les permanences et hors permanences étaient optimum :

dossier et ordinateur à disposition aux heures d'ouverture de la mairie,
salle du conseil assurant la discrétion,
personnel municipal compétant,
élus disponibles.

Les possibilités d'intervention du public ont été facilitées par la mise en œuvre du registre numérique.

IV-7 sur les interventions du public

Plusieurs interventions du public concernent des sujets non prévus dans la procédure de modification du PLU et non recevables dans le cadre de l'enquête publique.

Toutefois par l'intervention de l'Etat le sujet de l'étude de la zone AUc du Mayollet, les observations qui y ont trait restent d'actualité dans le cadre d'une future révision du PLU.

IV-8 sur les observations des PPA

Les observations des PPA concernent notamment des rappels de vigilances vis-à-vis des textes applicables sur le territoire.

Plus particulièrement l'Etat rappelle des prescriptions, auxquelles la commune répond dans son mémoire par un report d'examen à une procédure de révision du PLU.

Les avis convergents de l'Etat, la CDPENAF et de la Chambre d'Agriculture pèsent sur l'acceptabilité du projet d'habitat modulable, renvoyant la réflexion à des adaptations éventuelles dans le cadre d'une révision du PLU.

Les observations de Roannais Agglomération concernant le règlement pourront être prises en considération dans l'optique de l'instruction des autorisations du droit du sol.

IV-9 sur l'exhaustivité du dossier d'enquête publique

Le dossier d'enquête publique réalisé par deux bureaux d'études comprend des pièces techniques, des explications, analyses, illustrations sur les thématiques affectées par le projet.

Je regrette :

- l'usage alternatif des orientations de pages sous forme « portrait » et « paysage » pour les pièces du dossier d'enquête publique.

- l'absence d'un bordereau des pièces du dossier d'enquête publique

V conclusions et avis motivé sur le projet de modification n°1 du PLU

Je me suis efforcé de travailler dans le strict respect des textes, fixant ma mission et définissant les limites de mes pouvoirs ainsi que dans l'écoute attentive des personnes concernées.

C'est ainsi, qu'à partir des éléments du dossier, tenant compte des divers entretiens conduits et prenant en considération les documents produits, j'ai rendu in-fine un avis personnel motivé, en toute conscience et en toute indépendance, concernant la modification du PLU de VILLEREST et la modification du périmètre de protection des Monuments Historiques.

Compte tenu :

- du respect des procédures prévues par les codes de l'urbanisme, de l'environnement et des relations public/administration,
- du respect des mesures obligatoires de publicité,
- des conditions matérielles satisfaisantes du déroulement de l'enquête publique,
- de l'absence d'opposition caractérisée
- de l'absence quasi-totale de risques et de nuisances pour les personnes et les biens,
- du fait que le projet *-sous conditions-* ne nuit pas fondamentalement aux fonctions de desserte et de communication, ni ne compromet la sécurité ou la commodité de circulation,
- de la qualité du dossier d'enquête mis à la disposition du public,
- des moyens engagés par la commune de VILLEREST pour la mise à disposition du dossier pour le public
- du fait que l'enquête publique a pour intérêt de savoir si le projet de modification du PLU occasionne une gêne pour la population,

S'il apparaît ainsi perfectible sur plusieurs points, le projet de modification du PLU est globalement cohérent

Une large majorité d'habitants de la commune apparaît ainsi, au moins implicitement, accepter le projet.

En conclusion de cette enquête,

Considérant que l'intérêt général est l'œuvre collective et que la réussite du projet repose sur une large place à l'information et à la pédagogie, après avoir pris en considération :

- l'ensemble des éléments présentés dans le dossier du projet de modification du PLU, répond aux **principes fondamentaux du code de l'urbanisme en matière de développement durable**

Dans le sens de l'acceptation sociale du projet de modification n°1 du PLU et au projet de modification du périmètre des monuments historiques, il convient de préciser qu'il n'est pas exclu d'accéder à la marge à certaines demandes à des situations particulières dans la mesure où compte tenu de la configuration des lieux, elles peuvent être prises en compte sans dénaturer la cohérence d'ensemble du projet.

Plusieurs observations sont circonscrites au souci des propriétaires que leur parcelle soit impactée par l'OAP du Mayollet, ou par le périmètre des monuments historiques. Le commissaire enquêteur a tenu à chercher des solutions de conciliation ne remettant pas en cause le fondement du projet de PLU.

Plusieurs des recommandations énoncées ci-après s'inscrivent dans cette démarche.

Après analyse des observations du public et sa propre réflexion, je suis amené à émettre les recommandations particulières suivantes :

Je soussigné, Pierre FAVIER, commissaire enquêteur, émet un

AVIS FAVORABLE sans réserve au projet de

modification n°1 du PLU

de la commune de **VILLEREST**

avec trois recommandations :

- le commissaire enquêteur demande à la municipalité de bien évaluer les conséquences d'une décision qui irait à l'encontre des avis défavorables de l'Etat, de la CDPENAF et de la Chambre d'Agriculture, et qui pourrait conduire à fragiliser juridiquement la procédure de modification concernant le centre de sommeil et le changement de destination à Champlong.
- le conseil municipal pourra envisager d'engager une procédure de révision du PLU qui permettrait d'engager une réflexion avec les intéressés (*public, personnes publiques*) notamment pour la zone AUc du Mayollet, l'échéancier d'ouverture à l'urbanisation, et la programmation des logements sociaux.
- identifier clairement les deux haies à protéger à la Léva.
- utiliser l'appellation « résidences démontables » pour le projet de Herbetant-la Léva.

VI conclusions et avis motivé sur le projet de modification du périmètre des monuments historiques

Le projet de modification du périmètre des monuments historiques a fait l'objet d'une remarque de l'Etat concernant la justification de la procédure (à produire) et d'une demande de modification particulière du public (sera examinée par l'ABF).

La modification du périmètre des monuments historiques fait suite à une étude non achevée d'une AVAP. Cette action permettra de mieux appliquer la co-visibilité du territoire vis-à-vis de l'église et de la chapelle St Sulpice sur proposition de l'ABF.

En conclusion de cette enquête,

Je soussigné, Pierre FAVIER, commissaire enquêteur, émet un

AVIS FAVORABLE

au projet de

modification du périmètre des monuments historiques
sans réserve

avec la recommandation de justifier la procédure engagée.

Fait à St Nizier sous Charlieu, le 19 août 2022,



Pierre Favier
commissaire enquêteur