

Département de la LOIRE

## **Commune de VOUGY**



# **CONCLUSIONS et AVIS motivé**

concernant

## **I'ENQUÊTE PUBLIQUE**

qui s'est déroulée

du 30 octobre au 17 novembre 2023

**pour la modification n°2**

**du PLAN LOCAL d'URBANISME**

Pierre Favier

commissaire enquêteur

## **TABLE des MATIERES**

<b>I Généralités</b>	pages 2 à 4
<b>II Objet de l'enquête publique</b>	pages 5, 6
<b>III Justification de projet de la commune de VOUGY</b>	page 7
<b>IV Motivation de l'avis du commissaire enquêteur</b>	pages 8 à 12
<b>V Conclusions sur le projet de modification du PLU</b>	pages 12 à 15

## I Généralités

### **La mission du commissaire enquêteur.**

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

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 VOUGY.

Comme suite à la demande de Monsieur le Maire de VOUGY, et par décision n° E23000105/69, Madame la Présidente du Tribunal Administratif de Lyon m'a désigné commissaire enquêteur le 3 août 2023 pour l'enquête publique concernant la modification n°2 du Plan Local d'Urbanisme.

Par arrêté en date du 21 septembre 2023, Monsieur le Maire a fixé les conditions de l'enquête publique qui s'est déroulée du 30 octobre au 17 novembre 2023 inclus, indiquant que le commissaire-enquêteur recevra en personne le 30 octobre 2023 de 14 heures à 16 heures 30, et le 17 novembre de 8h30 à 11h30 en mairie, afin de recueillir les observations du public.

Le 17 novembre à 11h30 l'enquête publique a été close en ma présence.

Le 15 novembre 2023, j'ai transmis mon rapport, mes conclusions et avis motivé à Madame la Présidente 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 VOUGY.

Il est recommandé de prendre connaissance du rapport du commissaire enquêteur avant la lecture des conclusions et avis motivé.

## II Objet de l'enquête publique

**L'enquête a pour but** de donner au public la possibilité de consulter le projet de modification n°2 du PLU, mais aussi l'ensemble des pièces qui constituent le dossier mis à disposition du public et plus particulièrement les avis des personnes publiques associées.

La procédure de modification n°2 du PLU de VOUGY a pour objet de :

- *Supprimer du plan de zonage le changement de destination qui a été réalisé ;*
- *Autoriser de nouveaux changements de destination qui n'avaient pas été identifiés lors de l'élaboration du PLU*
- *Faire évoluer le règlement afin d'avoir des règles plus précises et moins soumises à interprétation notamment par rapport à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives ;*
- *Préciser les règles de limitation de la hauteur à la fois au faitage et à l'acrotère et l'orientation des faitages pour prendre en compte les nouveaux types de constructions ;*
- *Ne plus limiter l'emprise au sol des annexes dans la zone résidentielle, UC et préciser les règles sur leur qualité architecturale ;*
- *Faire évoluer le règlement pour encadrer les nouveaux types de constructions : forme et couleur des toitures des constructions principales, des extensions et des annexes ;*
- *Prendre en compte les nouvelles constructions liées aux clôtures ;*
- *Mettre des exceptions liées à l'état sanitaire ou à des enjeux de sécurité par rapport à la préservation les arbres identifiés dans la zone UC ;*
- *Faire évoluer le recul des bâtiments agricoles et des extensions et annexes des constructions d'habitation par rapport aux limites séparatives en zone Agricole ;*
- *Réglementer les constructions d'extensions, d'annexes et de piscines dans les zone agricoles et naturelles du PLU tel que l'autorise le code de l'urbanisme. Il est important d'appliquer la doctrine départementale de la CDPENAF concernant les extensions, annexes et piscines en zone agricole et naturelle ;*
- *Mettre à jour la carte des aléas retraits-gonflements des argiles sur la commune et l'arrêté de classement sonore de la RD 482.*

Cette procédure devra permettre :

### la modification du zonage :

-Identification de deux anciens bâtiments agricoles pour des changements de destination potentiels afin de permettre la création de logements ;

### la modification du règlement :

-Intégration de la doctrine de la CDPENAF au sein du règlement des zones agricoles et naturelles concernant les constructions d'extensions, d'annexes et de piscines,  
-Evolution du règlement afin d'encadrer les nouveaux modes de constructions et les évolutions architecturales,

-Toilettage du règlement pour prendre en compte les problèmes qui ont pu apparaître à l'instruction des autorisations d'urbanisme et clarifier certaines règles pour une meilleure lisibilité,

la mise à jour de données et annexes :

-la carte de l'aléa retrait gonflement des sols argileux remplacée par la carte d'exposition au retrait gonflement des sols argileux depuis fin août 2019, pour information dans le rapport de présentation,

-l'arrêté de classement sonore de la RD 482 mis à jour récemment remplaçant le précédent arrêté dans les Servitudes d'Utilité Publique (SUP),

-l'ajout d'un périmètre de Monument Historique (les bassins du Château de Vougy) sur le plan des Servitudes d'Utilité Publique (SUP).

### **III Justification du projet de la commune de VOUGY**

La nécessité de faire évoluer le PLU de VOUGY est la conséquence de facteurs cumulatifs:

- l'évolution des politiques nationales de l'aménagement du territoire, traduites dans les documents supérieurs,
- la modification des règles de protection environnementales,
- la nécessité de revoir certains éléments du règlement qui bloquent des projets acceptables du projet de la commune de VOUGY.

La commune propose d'intégrer dans la procédure de modification:

-des mesures correctives au règlement écrit du PLU, comme suite aux quelques difficultés rencontrées lors de l'application du droit des sols

-la mise à jour des documents réglementaires (SUP, règlement des voies bruyantes, retrait gonflement des sols argileux)

-l'opportunité de pouvoir accueillir de nouvelles populations sans consommation foncière et sans gêne pour l'activité agricole, tout en préservant son patrimoine bâti.

,

## **IV motivations de l'avis du commissaire-enquêteur**

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

- après avoir pris en compte les objectifs du projet de modification du PLU,
- 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 VOUGY à la suite de la communication du procès-verbal de synthèse des observations,

j'ai constaté, 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 motifs qui ont guidé mes conclusions et mon avis.

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

Le choix de la procédure parmi les procédures mises à disposition des collectivités locales par le code de l'urbanisme doit se justifier par la nature du projet de la commune, entre révision, modification, modification simplifiée, mise à jour.

La procédure de révision nécessite un engagement plus important que la procédure de modification.



Il s'est donc agi d'examiner le contenu du projet de la commune eu égard au code de l'urbanisme. Et notamment qu'il :

- ne change pas les orientations du PADD, ce qui est le cas,
  - ne réduit pas un espace boisé classé, une zone agricole ou naturelle et forestière, ce qui est le cas,
  - 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, ce qui est le cas,
- la procédure de modification choisie pour permettre le projet communal est conforme à l'article L153-31 du code de l'urbanisme.

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

Le PADD repose sur 3 objectifs prioritaires :

- 1 **Permettre un développement maîtrisé et cohérent**
- 2 **Affirmer un territoire dynamique**
- 3 **Préserver et valoriser le cadre de vie et le patrimoine**

#### 8 mesures du PADD sont en rapport avec le projet de la commune de VOUGY :

**1 « Travailler à une urbanisation moins consommatrice d'espace**

*Permettre un développement équilibré entre la construction neuve et la mobilisation du bâti existant : objectif minimum de 15% des objectifs de logements supplémentaires à réaliser dans le bâti existant (réhabilitation, renouvellement urbain), et encourager la remise sur le marché des logements vacants ; favoriser les opérations de renouvellement urbain ; **permettre le changement de destination de certains bâtiments n'ayant plus de vocation agricole et présentant un intérêt architectural ou patrimonial** ». .....*

*c'est le cas pour les deux bâtiments contenus dans le projet de la commune et les bâtiments proposés par Monsieur Godart et par les conjoints Lespinasse*

**2 « Conforter la mixité de fonctions du bourg**

***Renforcer le bourg comme lieu d'accueil du développement de l'habitat** .....*  
*Maintenir et développer un tissu de commerces et de services de proximité dans le bourg : permettre le maintien du tissu artisanal, commercial et de services, et le développer dans le bourg lorsque l'activité est compatible avec l'habitat ; conforter et développer le projet de pôle de petits commerces près de la RD482, en envisageant l'implantation de nouveaux commerces, et l'aménagement des abords.*  
*Maintenir et conforter l'offre d'équipements et d'espaces publics sur le bourg »*

c'est le cas pour le bâtiment proposé par Monsieur Godart  
ce n'est le cas pour le bâtiment proposé par les conjoints Lespinasse

**3 « Privilégier une densification de l'enveloppe urbaine existante du bourg ..... »**

stopper l'urbanisation diffuse par une simple gestion du bâti existant ».

c'est le cas pour le bâtiment proposé par Monsieur Godart  
ce n'est le cas pour le bâtiment proposé par les conjoints Lespinasse

**4 « Permettre le maintien et le développement des exploitations agricoles :  
préserver le foncier agricole ;**

c'est le cas pour les deux bâtiments contenus dans le projet de la commune et  
les bâtiments proposés par Monsieur Godart et par les conjoints Lespinasse

**5 « Pérenniser les secteurs d'activités économiques existants : Bourg et pôle de  
commerces, ..... »**

Les apports de population générés par les bâtiments objets de la modification  
et celui proposé par Monsieur Godart participeront à la pérennisation du pôle  
des commerces du bourg

**6 « Encourager les modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle .... »**

La voie verte en cours de construction sur l'emprise de l'ancienne voie ferrée  
permettra aux piétons, deux roues,... de relier en mode de déplacements doux  
les futurs habitants des 2 bâtiments objets de la modification et celui proposé  
par Monsieur Godart au bourg avec ses commerces et services.  
ce n'est que très partiellement le cas pour le bâtiment proposé par les conjoints  
Lespinasse (voie communale étroite, RD 17, puis voie verte).

Les divisions éventuelles foncières consécutives à la création de logements  
dans les bâtiments devront respecter des accès directs à la future voie verte  
contiguë aux unités foncières.

**7 « Préserver les secteurs à enjeux environnementaux » et patrimoniaux**

c'est le cas pour  
la mise à jour des SUP avec l'ajout d'un périmètre des Monuments Historiques  
(bassins du château de VOUGY)

**8 « Prendre en compte les risques et nuisances » et « Tenir compte des autres  
risques et des nuisances »**

C'est le cas pour la mise à jour du classement sonore de la RD 482

Les évolutions du PLU engendrées par la modification n°2 ne portent pas atteinte  
à l'économie générale du PADD.

#### 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 :

##### La prise en compte des enjeux

- risque de radon
- 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 :

- le dossier à disposition aux heures d'ouverture de la mairie,
- la salle assurant la discrétion,
- le personnel municipal compétant,
- les élus disponibles.
- la facilité offerte par les possibilités d'intervention du public

Les mesures mises en place pour l'information et la mise à disposition du dossier d'enquête publique pour consultation du public sont satisfaisantes.

#### IV-7 sur les interventions du public

Deux interventions du public concernent le changement de destination d'anciens bâtiments agricoles présentant un intérêt architectural et patrimonial.

#### 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.

Les avis convergents de l'Etat, de la CDPENAF et de la Chambre d'Agriculture pèsent sur l'acceptabilité du projet

Les observations de la CDPENAF et de la Chambre d'Agriculture 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 un bureau 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.

## **V conclusions sur le projet de modification n°2 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 VOUGY.

Cette procédure de modification n°2 du PLU de Vougy permettra une adaptation du document précédent, en matière de zonage et de règlement et une mise à jour de certaines informations dans le rapport de présentation et les servitudes d'utilité publique.

Ces changements ne portent pas atteinte à l'économie générale du PADD et ne comportent pas d'incidence notable sur l'environnement, ni de graves risques de nuisances.

Ils ne portent pas atteinte aux milieux naturels ou la biodiversité.

Ces adaptations ne portent pas atteinte à l'économie générale du PADD.

Les 2 bâtiments repérés potentiellement pour changement de destination présentent un caractère architectural témoignant de l'identité de la commune. Leur évolution permettra leur mise en valeur.

Les pièces du PLU affectées par la procédure seront intégrées au dossier de PLU..

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 VOUGY 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 quelques points, le projet de modification du PLU est globalement cohérent

Une large majorité d'habitants de la commune apparaît 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°2 du PLU, 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 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°2 du PLU

de la commune de **VOUGY**

**avec trois recommandations :**

**-concernant le dossier de PLU à approuver** : compléter le sommaire et ajouter un lexique glossaire des mots, acronymes et abréviations spécifiques à l'urbanisme et l'environnement à l'usage du public en fin du règlement écrit et dans le rapport de présentation du dossier du PLU.

**-concernant les bâtiments objets de la modification** (*les deux bâtiments évoqués dans le dossier d'enquête et celui proposé par Monsieur Godard au bourg*), avis favorable mais pour des motifs de sécurité des personnes,

la commune devra être attentive à la possibilité d'accéder directement à la future voie verte contigüe aux unités foncières à l'occasion des éventuelles divisions foncières, déclarations préalables ou demandes de permis de construire liés à la création de logements afin d'encourager les modes de déplacement doux.

Les traversées de la RD482 devront être préalablement sécurisées par le Département de la Loire au niveau de l'ancien passage à niveau, et en agglomération au carrefour « Verdun-route de Roanne » par la commune pour l'accès au Bourg de VOUGY.

Je suis d'accord avec l'appréciation défavorable exprimée dans le mémoire en réponse au rapport de synthèse à la demande de **changement de destination du bâtiment agricole Lespinasse** pour cause d'éloignement par rapport au Bourg et de trop grande proximité avec une activité artisanale.

- le commissaire enquêteur demande à la municipalité de bien évaluer les conséquences d'une décision qui irait à l'encontre des avis de l'Etat, de la CDPENAF et de la Chambre d'Agriculture, et qui pourrait conduire à fragiliser juridiquement la procédure de modification

Fait à St Nizier sous Charlieu, le 15 novembre 2023,

Pierre Favier

Commissaire enquêteur