

CONCLUSIONS et AVIS motivé

du Commissaire Enquêteur

relatifs à l' **ENQUÊTE PUBLIQUE**
du **9 juin 2016** au **12 Juillet 2016** ayant pour objet

la révision du PLU de la Commune de RIORGES



Commissaire Enquêteur titulaire:

Pierre FAVIER
222 route d'Iguerande
42190 Saint NIZIER sous Charlieu

Commissaire Enquêteur suppléant:

Noël LAURENT
502 rue Fernand Merlin
42450 Saint JUST la Pendue

Rappels concernant 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 Riorges.

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 n'a pas à se comporter 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 donc 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 respecté.

1. Préambule

Le présent rapport et les conclusions motivées relatent le travail du Commissaire-enquêteur chargé de procéder à l'enquête publique concernant le projet de Plan local d'Urbanisme (PLU) de la Commune de Riorges.

7 juillet 2011

Par délibération en date du 7 juillet 2011, le conseil municipal de Commune de Riorges a décidé la révision du PLU.

5 février 2015

Un premier projet de révision du PLU a été arrêté par le conseil municipal le 5 février 2015 et comme le Code de l'urbanisme le prévoit, adressé pour avis à toutes les personnes publiques associées. Cependant, compte tenu des retours défavorables de certaines d'entre elles et notamment des services de l'Etat, la commune a choisi de

ne pas poursuivre la procédure et a décidé d'apporter certaines modifications aux différentes pièces du document.

12 février 2016

Aussi le conseil municipal a procédé à l'arrêt d'un deuxième projet de révision du PLU, -objet de la présente enquête publique-, le 12 février 2016 et l'a adressé pour avis à toutes les personnes publiques associées le 23 Février 2016.

31 Mars 2016

A la demande de Monsieur le Maire de Riorges et par décision n° E16000081/69 en date du 31 Mars 2016, Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Lyon a désigné Pierre FAVIER en qualité de commissaire enquêteur titulaire et Noël LAURENT en qualité de commissaire enquêteur suppléant.

2 Mai 2016

9 Juin au 12 juillet 2016

Par arrêté du 2 Mai 2016 Monsieur le Maire de Riorges précise que l'enquête publique concernant les dispositions du Plan Local d'Urbanisme en cours de se déroulera du jeudi 9 Juin au mardi 12 juillet 2016,

Permanences du commissaire enquêteur en mairie de Riorges :

- le jeudi 9 juin 2016 de 9 heures à 11h30
- le mercredi 15 juin 2016 de 9 heures à 11h30
- le lundi 20 juin 2016 de 13h30 à 17 heures
- le vendredi 1^{er} juillet 2016 de 9 heures à 11h30
- le mercredi 6 juillet 2016 de 13h30 à 17 heures
- le mardi 12 juillet 2016 de 13h30 à 17 heures.

19 juillet 2016

Remise du rapport de synthèse à Monsieur le Maire de Riorges.

Août 2016

Réception de la réponse en mémoire au rapport de synthèse.

2. Motivation de l'avis du Commissaire Enquêteur

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 citoyens concernés.

C'est ainsi, qu'à partir des éléments du dossier, tenant compte des divers entretiens conduits et prenant en considération les documents produits en réponse à mes questions, j'ai rendu in-fine un avis personnel motivé, en toute conscience et en toute indépendance, concernant le PLU de Riorges.

Détermination et de l'avis du commissaire enquêteur

Parmi les **points positifs** du projet de PLU le commissaire enquêteur souligne :

- Une étude précise par la municipalité des évolutions souhaitées pour le territoire de la commune de Riorges qui est parfaitement traduite dans le PADD, les orientations d'aménagements et la rédaction du règlement écrit et graphique
- Ces différents documents concrétisent les objectifs du PLU tels qu'ils ont été définis dans la délibération du Conseil Municipal du 7 juillet 2011 :

« L'objectif de la commune de Riorges est de mettre en compatibilité le PLU avec le SCOT lorsque celui-ci sera approuvé. D'ores et déjà, il s'agit de débiter dès - que possible .le long travail de mise en révision d'un Plan Local d'urbanisme. Les grandes orientations du SCOT par le biais du Plan d'aménagement et de développement durable (PADD) ainsi que le Document d'Orientations Générales (DOG) ont été validés.

Au niveau des documents d'urbanisme, il conviendra d'être vigilant :

- aux grands équilibres à respecter en matière d'urbanisation et de restructuration des espaces urbanisés ;
- à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux ;
- à l'équilibre entre l'urbanisation et la desserte en transports collectifs ;
- aux localisations préférentielles des commerces et activités économiques ;
- à la protection des paysages et à la prévention des risques ;
- au renforcement de la trame verte et bleue.

La commune de Riorges va devoir redéfinir clairement l'affectation des sols et ses orientations en matière d'urbanisme, d'aménagement et de développement durable en prenant en compte les évolutions réglementaires récentes, notamment dans le domaine du développement durable (loi Grenelle 1 et 2).

- Certaines orientations politiques conduisent à modifier le document actuel, en particulier :
- répondre à la volonté de préserver le foncier agricole et de renouveler la ville sur la ville ;

la commune a déjà identifié un secteur particulier, le vallon du Combray, qui au PLU actuel, est voué à l'urbanisation future (zone AU). Ce site d'environ 45 ha, doit être préservé de l'urbanisation pour protéger l'équilibre faunistique et floristique déjà présent. Il conviendra donc de le déclasser en zone NP (naturelle paysager) ou A (agricole) ;

- des adaptations du règlement sont également envisagées ;
- la conformité du zonage face au Plan de prévention des Risques Naturels d'inondations Prévisibles approuvé sur le Renaison et le Marcelet et en cours sur l'Oudan ;
- la mise à jour de certains emplacements réservés pour tenir compte des acquisitions foncières déjà réalisées ;
- procéder à des rectifications de zonage par rapport au PLU de 2004.
- la mise en cohérence avec le schéma d'agglomération ;

Ces différentes orientations se devront d'être compatibles avec le SCOT. »

- Des réunions d'informations préalables programmées pendant toute la durée de préparation du projet présenté à l'enquête publique ;
- Le respect des objectifs du SCOT roannais et en particulier en ce qui concerne le maintien des zones urbanisables à l'intérieur de la ceinture urbaine, la préservation des espaces agricoles et naturels ;
- Le transfert au profit du secteur agricole ou des zones naturelles de près de 200 ha précédemment classés en zones urbaines ou à urbaniser et la préservation de ces mêmes espaces ;
- Des prévisions de réalisation de logements locatifs sociaux et d'accès sociale à la propriété équitablement répartis sur le territoire communal et conformes aux objectifs du PLH

Parmi les **points négatifs** du projet de PLU le commissaire enquêteur souligne :

- Une difficulté d'approche pour le public des dossiers présentés, inhérente au volume de documents constituant le projet de PLU ;
- Une lecture très difficile de la cartographie du zonage due
à l'absence des noms de rues
à l'impossibilité de lire les numéros de cadastre (*impression graphique écrasée*)
à l'utilisation de couleurs trop sombres,
à une trop grande variété de teintes,
à un trop grand nombre de trames sur un même fond de plan,

- Le projet de PLU soumis à l'enquête est fondé sur un parti général d'urbanisme reposant sur le choix du renouvellement de la ville sur elle même s'accompagnant parallèlement d'un refus de toute extension des zones excentrées.

On doit relever et saluer une cohérence entre les objectifs du parti d'urbanisme énoncés dans le projet d'aménagement et de développement durable et leur déclinaison dans le zonage et le règlement avec

Une augmentation de 67,96ha des zones U

Une diminution de 211,97ha

Une augmentation de 150,05ha des zones N

Une diminution de 8,04ha des zones agricoles A

Ce bilan doit être développé pour les zones A et N car le PLU a tenu compte de l'AVAP qui interprète les qualités environnementales du vallon du Renaison avec pour conséquence de qualifier N des terrains à exploités, mais sur lesquels la construction de bâtiments à usage agricole n'est pas souhaitable.

On peut dire que le projet s'inscrit dans le principe d'équilibre entre renouvellement urbain, développement maîtrisé et préservation des espaces naturels et agricoles.

Habitat :

L'aménagement des disponibilités foncières fait l'objet de 17 OAP qui prescrivent selon leur localisation par rapport aux équipements publics de la commune une offre diversifiée en logements en accompagnement au parcours résidentiel, alternatif au pavillonnaire, avec une densité minimum de logements à l'hectare, une part minimale de logements collectifs allant dans le sens du souci de densification et du renouvellement urbain et un % de logements locatifs aidés car la commune de Riorges n'atteint pas le quota requis par la loi.

Globalement le développement urbain est bien maîtrisé en ce qui concerne les zones d'habitation avec une enveloppe foncière attribuée par le SCoT de 35,2ha à l'horizon 2025 et de 54,9 ha à l'horizon 2030 avec une densité moyenne de 30 logements /ha. Le projet se place ainsi en compatibilité avec le SCoT. Le projet a reçu l'accord du SYEPAR.

Economie.

Les zones d'activités de Beaucueil et La Villette, pôles majeurs d'emplois de l'agglomération sont implantées sur le ban communal. D'autres perspectives d'offres foncières sont réparties sur le territoire communal assurant la pluralité de fonction à l'intérieur des zones U et AU, (Marclat=zonage AU et AUe , plateforme ferroviaire=zonage AU, Marais=zonage AU).

La ZACO des Portes de Riorges identifiées au SCoT comme deuxième polarité de périphérie fera l'objet d'une évolution maîtrisée tout en permettant l'extension des commerces existants.

L'activité agricole se trouvera confortée par la suppression de surfaces AU importantes dans le secteur du Combray.

Le projet confirme ainsi, également à juste titre, la fin du « mitage » de l'espace rural

Dans ce sens une définition précise des critères permettant d'édifier en zone A , des constructions d'habitation en lien avec une exploitation agricole, a été étudiée.

Risques, nuisances et pollutions, gestion des ressources et des réseaux

Le PLU prend en compte les objectifs du SCoT. Les enjeux ont été identifiés dans le PLU notamment en matière d'inondation, de nuisances sonores, pollutions des milieux, sécurité des déplacements,...

Déplacements.

Le PLU intègre des efforts importants pour le développement du réseau de cheminements doux en intervenant par des emplacements réservés et des mesures dans les OAP :

la liaison avec la gare de Roanne par la rue Pierre Semard ;

la liaison « plateau de Riorges – rue Pierre Semard » via la ZACO des Portes de Riorges ;

la liaison avec Roanne par l'ancienne voie ferrée du Pontet ;

les liaisons programmées dans le cadre du PAE des Rives du Combray ;

la création d'un cheminement doux le long de la Goutte Marcelin dans la continuité des aménagements programmés par la commune de Villerest.

Déchets.

La collecte sélective, les dispositifs des points de collecte et la déchetterie implantée sur le territoire communal sont assurés dans le cadre d'une compétence intercommunale, on peut regretter qu'aucune réflexion sur les possibilités de valorisation n'ait été intégrée à l'élaboration du projet.

Environnement.

En ce qui concerne les préoccupations d'environnement, le projet intègre le confortement des « trames vertes et bleues » en définissant des corridors écologiques (Combray, Oudan, Renaison, Marcllet).

De très nombreux classements « espaces boisés classés » ont été appliqués notamment dans le périmètre de l'AVAP. Le commissaire enquêteur craint des prises de conscience tardives de certains propriétaires découvrant que leur propriété bien que classée en zone réputée constructible (U) sont devenues inconstructibles par la présence d'un EBC. Plusieurs observations de personnes pendant l'enquête publique concerne ces EBC. Si il n'y a pas de droit acquis au maintien de la constructibilité de terrains, on comprend le ressentiment des propriétaires de parcelles devenues inconstructibles.

En revanche, on doit saluer l'intégration dans le PLU d'un souci d'intégration paysagère par la délimitation de zones N pour préserver les boisements anciens en zone urbaine et par la limitation des exhaussements de sols, d'un dispositif complet de gestion des eaux pluviales avec les PPRNPI Renaison et Oudan.

S'il apparaît ainsi perfectible sur plusieurs points, le projet de PLU est globalement tout à fait cohérent. Aucune des questions précédemment évoquées ne remet en cause son équilibre général.

Au regard de des observations, il faut bien souligner qu'aucune opposition ne s'est constituée contre les options retenues. Une large majorité d'habitants de la commune apparaît ainsi, au moins implicitement, accepter le projet.

Aussi, malgré l'apparence que peut créer le nombre d'observations recueillies, on ne peut dire que le projet n'est pas socialement accepté.

Dans le sens de l'acceptation sociale du projet, il convient de préciser qu'il n'est pas exclu d'accéder à la marge à certaines demandes de modification des contours de zones constructibles correspondant 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 constructible. Le commissaire enquêteur a tenu à chercher des solutions de conciliation ne remettant pas un 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, le commissaire- enquêteur est amené à émettre les recommandations suivantes en les distinguant suivant leur portée générale ou particulière.

3. Formulation de l'avis du Commissaire Enquêteur

En conclusion de cette enquête,

considérant que l'intérêt général est l'œuvre collective et que la réussite du projet repose sur une concertation étendue accordant 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 PLU,
- les différents avis des personnes publiques associées,
- les observations et remarques formulées par la population au cours de l'enquête publique,
- les réponses apportées par la municipalité aux questions posées par les PPA
- la motivation contenue ci-dessus dans la détermination et de l'avis du commissaire enquêteur

au vu des ces éléments, le commissaire enquêteur

émet un avis favorable au projet de PLU soumis à enquête publique par la municipalité de la commune de Riorges.

Cet avis favorable est assorti de 16 recommandations classées en trois thèmes :

Premièrement : tenir compte de certaines demandes des PPA

a) pour lesquelles la commune a répondu favorablement.

b) pour lesquelles la commune n'a pas répondu favorablement, et auxquelles le commissaire enquêteur recommande de :

Recommandation n°1 services de l'Etat:

Réétudier l'OAP route d'Ouches.

Cette OAP correspondant à 3 « dents creuses » en contact avec le territoire de la Ville de Roanne, dans lesquels il convient d'éviter le gaspillage foncier.

Les prescriptions particulières pourraient être réétudiées par la commune d'autant que les prescriptions du SCoT pourrait ne pas s'appliquer du fait des surfaces réduites de deux des trois périmètres de l'OAP.

Recommandation n°2 services de l'Etat:

Supprimer la définition du COS dans les pièces écrites du dossier

la définition du COS n'a plus aucune utilité depuis sa suppression (*sauf exception pour 3 communes en France*), l'allégement du contenu du dossier ne peut que favoriser une lecture du dossier plus facile pour le public.

Recommandation n°3 services de l'Etat:

Supprimer le règlement de la zone AU

dans le souci d'alléger le contenu du dossier.

D'une manière générale, il est inutile de proposer un règlement spécifique pour les zones AU puisque aucun aménagement précis n'est prévu. Celui-ci pourra être rédigé lors de l'ouverture à l'urbanisation de ces zones.

Recommandation n°4 la Chambre de Commerce et d'Industrie

Réétudier le zonage et l'EBC affectant l'entreprise ELIS rue St André.

Voir également chapitre 3.2

Recommandation n°5 la Chambre de Commerce et d'Industrie

Réétudier le zonage et l'emprise de l'emplacement réservé affectant l'entreprise NEIJA parfumerie impasse de la parfumerie

Voir également chapitre 3.2

Recommandation n°6 la Chambre de Commerce et d'Industrie

Classer en zone AU stricte le périmètre de l'OAP Chantoiseau, cette OAP, qui sera prête à être intégrée au PLU à l'issue d'une procédure d'ouverture à l'urbanisation en temps voulu.

Deuxièmement : tenir compte de certaines demandes recueillies pendant l'enquête publique

Recommandation n°7

(5-9-18-25-26-27-36-37-39-B-C)= route d'Ouches

Observations identiques de :

M. et Mme CHETAIL et un courrier **C**

M.GOUTILLE Christian

M.BERLAND Olivier

Mme BEAL Claudette

Mme BERLANT Dominique

M.HERMELIN Jean Marie et Mme COULMEAU Nadège

Une pétition **B** de 11 propriétaires (déposée par M.GOUTILLE Christian et incluant en plus des propriétaires précédents : M. et Mme. SUC Michel, M. PHILIPPE Frédéric, M. et Mme VOLTAS Henri, M. et Mme ; MOLETTE Edouard, M. et Mme. COUTENET Pierre, M.et Mme ROBIN Claude,)

Le commissaire enquêteur recommande de reclasser les propriétés des requérants en zone Uc2 à la place du zonage A

Recommandation n°8

(10bis-D)

M. et Mme. NAVE Michel (parcelle AP 33) route de Saint Alban

Le commissaire enquêteur recommande de réexaminer la pertinence du positionnement de l'ER et d'une partie de l'EBC.

Recommandation n°9
(34-40-L)

Mmes SABATIN Chantale et LAISSU Michelle nées Monternier impasse de la parfumerie

Le commissaire enquêteur recommande d'assouplir le projet de PLU par :

- l'agrandissement la zone Ne de 30 mètres environ vers le Nord en réservant une bande terrain le long de la limite ouest de propriété de façon à permettre une liaison viaire entre la rue de la Parfumerie et la zone Ni.
- la réduction de l'ER au surplus délimité après cet agrandissement de la zone Ne.
- d'assouplir la règle de constructibilité et l'emprise au sol et de l'extension des bâtiments existants.

Recommandation n°10
(3-E)= Impasse Devillier

MmeSERRAILLE Nathalie, impasse Devillier

Le commissaire enquêteur recommande

- la réduction d'un EBC et
 - la réduction d'une zone Na
- à une ligne positionnée à environ 25 mètres de la limite Nord de la propriété.

Recommandation n°11

45-H= Société ELIS rue St André

Le commissaire enquêteur recommande

- de restreindre la zone Na à une bande parallèle à 10 mètres de la limite de la zone inondable, avec un reclassement en zone Nea et
- la suppression de l'EBC sur cette extension.
- l'assouplissement de la règle des 25% en incluant la possibilité d'implantation de nouvelles constructions liées à l'activité principale (en sus des possibilités d'extension des bâtiments existants) avec un seuil porté à 40% tout en conservant la règle limite d'emprise au sol à 40%.
- la création d'une zone Nae indiquée spécifique

Recommandation n°12

(51-J)= Goutte Marcellin

M.MONTAGNON Pierre route d'Ouches

Le commissaire enquêteur recommande

- le classement de la propriété en zone Uc2 à la place du zonage N
- la réduction de l'EBC

Recommandation n°13

24

M.ROMAGNY Claude route de St Romain

Le commissaire enquêteur recommande

- l'extension de la zone N sur le petit rectangle A
- l'extension de la zone Ud3 sur la largeur de la parcelle à la place du zonage N.

Recommandation n°14

49

M.VADON Jean Claude couleurs et matériaux des bâtiments annexes

Le commissaire enquêteur recommande d'assouplir la règle en adoptant un examen au cas par cas suivant la configuration des lieux.

Recommandation n°15

K - OPHEOR (office public de l'habitat) secteur Ifflander-Combray

Le commissaire enquêteur recommande la réduction du zonage N dans le quartier Ifflander-Combray.

Troisièmement : tenir compte de certaines observations du commissaire enquêteur

Recommandation n°16

Concernant la cartographie :

Le commissaire enquêteur recommande :

- la réalisation de plans de zonage sur lesquels figurent de façon lisible
 - les noms de rues
 - des numéros de cadastre quitte à utiliser une échelle plus petite et un découpage du territoire en 3 ou 4 planches, sera plus précise
 - la représentation des EBC par une teinte de trame suffisamment tranchée avec la teinte de la zone
- la modification des teintes des zones afin que ces teintes soient moins sombres interdisant toute photocopie noir et blanc de ce document ;
- d'envisager de diminuer le nombre de couleurs retenues tant il est parfois difficile de différencier les nuances d'une même couleur
- de réaliser une carte spécifique aux servitudes de mixité sociale

Concernant le rapport de présentation:

Le commissaire enquêteur recommande de scinder le rapport de présentation (trop épais) en deux parties séparées physiquement, l'évaluation environnementale étant détachée.

Concernant le rapport de présentation, le règlement écrit, le PADD, et les OAP,

Le commissaire enquêteur recommande de joindre en fin de documents un glossaire des mots ou abréviations spécifiques à l'urbanisme et l'environnement à l'usage du public.

Les présentes ont été rédigées à Saint Nizier-sous-Charlieu, le 8 Août 2016

Pierre FAVIER,
commissaire enquêteur