

Commune de Saint-Genest-Malifaux

**Projet de révision générale du POS
Et sa transformation en
Plan Local d'Urbanisme**

CONCLUSIONS DE L'ENQUETE PUBLIQUE
DU 05/10/2016 au 04/11/2016

CLAIRE-LISE PICHON, C.E.
DECEMBRE 2016

"L'impression générale est celle d'un territoire très faiblement urbanisé, au caractère naturel fort". (RP p. 169)

La commune est située dans le Parc Naturel Régional du Pilat, c'est un territoire naturel riche d'une grande diversité de paysage et de biodiversité, à proximité de grands pôles urbains. Le cadre paysager est exceptionnel, profitable à tous, habitants et visiteurs.

RAPPEL

L'enquête publique concerne le PLU de la commune de Saint-Genest-Malifaux dans la Loire, par transformation du POS approuvé le 27 juin 1980 et révisé une seule fois en décembre 1991.

La commune a arrêté son projet de PLU par délibération en date du 27 mai 2016. Il fait suite à un premier projet arrêté en date du 30/10/2015 qui avait fait l'objet d'un avis défavorable de l'Etat notifié le 28/01/2016.

Son territoire est couvert par le SCoT Sud-Loire définitivement approuvé le 19 décembre 2013. Saint-Genest-Malifaux y est identifiée comme une "centralité locale" dans la communauté de communes des Monts du Pilat, qui doit s'inscrire dans un scénario de croissance maîtrisée.

Saint-Genest-Malifaux se situe sur un plateau d'altitude entre 900 et 1300 m, en contrebas du massif du Pilat. La commune est identifiée comme "commune péri-urbaine de première couronne avec un tissu bâti dispersé sous forme de hameaux".

Elle s'étend sur 4708 hectares. Au moment de la mise en révision du POS, l'urbanisation et les espaces intermédiaires ne totalisent que 12% de la surface communale, alors que les espaces boisés sont majoritaires et couvrent 51% de la commune, la surface agricole représentant 36% de la superficie.

La population, dont la croissance est maintenant modérée, compte 2900 habitants en 2013.

A travers son projet de PLU, la commune de Saint-Genest-Malifaux met en œuvre son Projet d'Aménagement et de Développement Durable.

Le PADD prévoit d'économiser l'espace communal en renforçant la centralité du bourg et en privilégiant la densification de l'existant, en parallèle d'une mise en adéquation avec les différents réseaux, structures, activités et équipements publics.

Cela se traduit par l'aménagement prioritaire des secteurs déjà équipés et la confortation et diversification de l'ensemble des activités et services qui font l'attractivité du centre, de même pour les activités économiques et agricoles.

Enfin le PADD mets un accent particulier sur la préservation et la valorisation des espaces naturels et agricoles, ainsi que les paysages et le patrimoine remarquables de la commune. La Trame Verte et Bleue contribuera à maintenir la riche biodiversité du territoire.

La qualité du cadre de vie dont jouissent déjà les Génésiens doit être préservée, elle bénéficiera aussi au développement de l'activité touristique.

COMMENTAIRES

Le dossier lui-même

Le dossier est très complet et n'appelle pas de remarque particulière sinon qu'il est bien "ficelé". Le rapport de présentation bien fait est particulièrement agréable de lecture, bien qu'au travers de l'analyse des observations des PPA on a vu qu'il peut encore être complété.

On y trouve une étude complète, et exemplaire dans la démarche, de densification du tissu urbain existant, ainsi qu'un diagnostic agricole établi par la Chambre d'Agriculture.

Cependant, quoique j'aie eu le dossier également sur CD, je regrette que sa version papier remise au CE ne soit pas aussi soignée et complète que celle qui est laissée à disposition du public. C'est une remarque que l'on trouve également dans les "éléments secondaires" de l'avis de l'Etat.

L'article 11 du règlement, commun à toutes les zones, est particulièrement soigné, richement informé et illustré. Il est établi par le PNR du Pilat.

Le porter à connaissance synthétisé par BEMO Urba et Infra mérite une mention spéciale. Il récapitule de manière très pédagogique au travers de 15 fiches "les grandes politiques publiques fondant l'action des services de l'Etat en matière d'aménagement du territoire". Chaque fiche part des textes de références, des grands principes, des principaux effets juridiques pour en arriver aux enjeux et informations spécifiques à la commune de Saint-Genest-Malifaux. Chaque fiche a un thème : environnement, politique du logement, paysages naturels et bâtis, enjeux agricoles...

Il a été publié en temps utile sur le site de la mairie et a ainsi facilité à un large public l'accès à des données un peu spécialisées.

L'ensemble de la démarche procédurale est bien respectée.

La concertation

Cette concertation a été faite selon ce qui avait été prévu dans la première délibération du conseil municipal du 16.12.11. Elle a revêtu la forme suivante :

affichage de la délibération prescrivant l'élaboration du PLU pendant toute la durée de la procédure

mise à disposition d'un cahier en mairie au début de la demande jusqu'à la fin du projet :

- Deux observations ont été consignées
- échange de trente courriers avec des propriétaires

articles dans la presse locale et dans les bulletins annuels 2012 - 2013 -2014 et 2015

réunions avec les agriculteurs, les associations, les groupes économiques
publication des comptes-rendus de réunion, des délibérations, des plans et de la documentation sur le site internet de la commune tout au long de la procédure d'élaboration du projet

exposition en mai 2014 en mairie sur le projet d'aménagement et de développement durable suivi d'un échange avec le public le 23 mai 2014

poursuite de l'exposition sur le projet d'aménagement et de développement durable en juin, juillet et août à l'espace Jules Verne

exposition en mairie sur le projet du futur plan d'urbanisme avec les cartes de zonage et les orientations d'aménagement programmées suivi d'un échange avec le public le 17 septembre 2015. Poursuite de l'exposition sur le projet de PLU jusqu'au 30 octobre 2015 à la salle polyvalente de la mairie.

Forme rappelée par M. le Maire lors de la délibération du 27/05/2016 au cours de laquelle un bilan favorable de la concertation est acté, "considérant qu'aucune observation de nature à remettre en cause les orientations générales du projet n'avait été formulée lors de la concertation", et le projet de PLU ré-arrêté.

Je note qu'on retrouve dans le dossier présenté à l'EP la liste des échanges avec le public aux cours de cette démarche préalable de concertation.

Le "porter à connaissance" auprès du public

J'estime que le "porter à connaissance" auprès du public au travers de la publicité, des affichages et des parutions est particulièrement satisfaisant.

Le C.E. salue la qualité ainsi que la clarté des explications données pour bien suivre l'avancement de la procédure d'élaboration de ce PLU.

Sur le site Internet de la Commune (www.st-genest-malifaux.fr) apparaissent dans la rubrique "manifestations" en page d'ouverture les dates des permanences. Un renvoi ce fait en un clic vers le dossier complet du PLU, d'où l'on retourne très simplement via la rubrique "mairie-projets" vers la totalité des étapes d'élaboration du

PLU ; depuis les états des lieux en passant par la démarche de concertation jusqu'au documents définitifs du dossier mis à l'EP, tous les éléments sont accessibles compris les délibérations du Conseil Municipal, et la démarche globale bien explicitée.

La commune fait paraître également un bulletin annuel en format A4 de grande qualité. Dans le bulletin de 2012 c'est-à-dire dès la mise en révision générale du POS on trouve de la page 24 à la page 37 une importante communication sur la nécessité d'un nouveau plan d'urbanisme et les premières analyses du contexte local et des enjeux. Dans le bulletin de 2014 c'est le PADD qui est présenté et une exposition sur ses enjeux évoquée. Dans le bulletin de 2015 le premier projet de zonage du Bourg est communiqué et l'OAP n°8-rue du Velay est présentée en exemple ; une exposition en mairie est annoncée sur l'ensemble des OAP et le futur plan de zonage du territoire communal. Enfin dans le bulletin de 2016 on trouve la deuxième mouture de ce premier projet, modifié après les observations des PPA, telle que présentée au dossier mis à l'EP. L'annonce y est également faite de cette EP et les dates et heures des permanences annoncées.

Avis des personnes publiques associées

La notification obligatoire du projet avant l'ouverture de l'enquête a été adressée aux personnes publiques. En retour 10 avis après examen du dossier par les services concernés sont parvenus en Mairie de Saint-Genest-Malifaux :

- ✓ Syndicat Mixte du SCoT Sud Loire (approuvé le 19/12/2013)
- ✓ Préfet de la Loire
- ✓ La commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)
- ✓ La région Auvergne-RhôneAlpes
- ✓ Le Conseil Général de la Loire
- ✓ Syndicat mixte du Parc Naturel Régional du Pilat
- ✓ La Chambre d'agriculture
- ✓ La chambre de Métiers et de l'Artisanat
- ✓ La commune de Marlhès
- ✓ La commune de Jonzieux

La Mission Régionale d'Autorité environnementale Auvergne-RhôneAlpes (MRAe) donne également un avis mais qui n'a pas le même "statut" que les précédents.

En préambule à son avis la MRAe rappelle que qu'il porte uniquement sur "la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable,

ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci".

Je joins en annexe la note de la commune sur la manière dont elle tient compte de cet avis.

La mairie de Marthes et la Chambre de Métiers et de l'Artisanat n'ont pas d'observation particulière à formuler, la mairie de Jonzieux émet un avis favorable et la région, "dans une optique de collaboration constructive", donne un avis favorable avec quelques recommandations.

L'avis du Département a été reçu hors délai, je le prends en compte comme simple observation.

Les avis du syndicat mixte du SCoT sud-Loire, de la préfecture, du CDPENAF, du syndicat mixte du PNR du Pilat, du département et de la Chambre d'agriculture sont favorables sous réserve.

La commune a déjà bien ajusté ses réponses aux Personnes Publiques Associées pour concourir à lever les réserves émises sur le premier projet arrêté. Quelques éléments restent à affiner et je recommande globalement de se rapprocher au mieux des observations des PPA qui sont compétents dans leur domaine malgré parfois un certain dogmatisme éloigné du terrain. Cependant sur certaines questions j'avalise la réflexion de Monsieur le Maire, on va le voir.

1- Le projet de PLU de Saint-Genest-Malifaux s'oriente clairement en faveur de la protection des espaces naturels et agricoles de la commune : les espaces naturels et paysagers sensibles sont protégés et préservés ainsi que le caractère agricole du territoire. C'est en fait de l'identité même de son territoire dont il s'agit.

Cependant une attention particulière est à porter à la trame des zones humides, fragile et caractéristique sur la région :

- Ainsi il faut vérifier que l'identification des zones humides est complète, et mettre en évidence les spécificités paysagères que constituent haies et bosquets. **C'est une recommandation.**

- M. le Maire opte dans sa réponse à cette question pour la mise en œuvre de la séquence Eviter/Réduire/Compenser pour minimiser l'impact des projets d'aménagement dans les zones AU concernées par une zone humide. J'en prends note, mais suggère d'enrichir les OAP concernées sous le contrôle des services de l'Etat en charge de la police de l'eau. **C'est une recommandation.**

Pour ce qui concerne l'avis de la chambre d'agriculture : je constate qu'il est souvent en contradiction avec les avis des autres PPA, principalement SCoT et PNR,

chacun tenant son rôle ; l'une pour des contraintes a minima dans le développement des exploitations agricoles et les autres pour la préservation des paysages et du patrimoine naturel. Ainsi en est-il concernant particulièrement le recensement des zones humides, la détermination des sous- secteurs des trames verte et bleue (Aco, Ab), la réglementation des clôtures et des bandes enherbées, les haies bocagères.... Je laisse à la commune le soin d'arbitrer !

Cependant je pense que l'article 11 du règlement commun à toutes les zones, établi par le Parc Naturel Régional du Pilat, gagnerait, pour s'actualiser avec les problématiques de construction de bâtiments agricoles, à être rédigé pour partie en collaboration avec la Chambre d'Agriculture. **C'est une recommandation.**

Je recommande de prendre également en compte les observations des PPA suivantes :

- Interdire les centrales photovoltaïques au sol en zones A et N (sols non stériles)
- fixer une surface minimale des constructions qui peuvent faire l'objet d'extension en zones A et N.
- en zone A limiter les distances d'implantation des possibles constructions de bâtiments d'habitation d'exploitation agricole ainsi que leur nombre.
- n'autoriser aucune nouvelle construction de logement en zone N
- A l'article 11, commun à toutes les zones, fixer une hauteur maximale pour les clôtures afin de ne pas faire obstacle aux vues. On suggère 1,50 m.
- Préserver les parcelles les plus stratégiques / vues (on a vu par exemple que pour la parcelle BS 40 secteur Magoloux c'est déjà le cas)

2- Le développement maîtrisé du village est un enjeu structurant pour la commune. Elle concentre l'essentiel de son développement urbain dans (2 zones AU habitat) et autour du bourg (5 zones AU habitat et équipements en extension). Une zone AUe économique est en extension de la zone d'activités existante. Pour chacune de ces zones la commune a mis en place des OAP. Au lieu-dit la République la commune limite le développement de l'urbanisation sur le linéaire de la RD 1082.

Elle a mené une réflexion poussée sur la densification sous l'impulsion des services de l'Etat au travers d'une approche BIMBY : les possibilités de construire à l'intérieur du tissu déjà bâti sont comprises entre 29 et 117 nouveaux logements. La commune en a retenu la variante basse.

La capacité du projet de PLU semble cohérente avec l'objectif défini par le Programme Local de l'Habitat.

Cependant **je recommande** de prendre en compte les observations des PPA, en particuliers :

- intégrer dans le PADD un objectif chiffré de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain en réponse à l'article L.123-1-3 de l'ancien code de l'urbanisme.
- Joindre un échéancier permettant de déterminer le phasage d'urbanisation / travaux envisagés au niveau de la station d'épuration en matière de limitation des surcharges hydrauliques.
- Echéancier des travaux au niveau de la station d'épuration du Bourg.
- Analyse de l'adéquation des besoins futurs avec la capacité des réseaux existants d'eau potable (en particulier l'évaluation de la sécurisation de l'alimentation en temps de crise) et d'assainissement et avec le dimensionnement des stations d'épurations.
- Imposer dans le règlement des zones AU la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble pour leur ouverture à l'urbanisation.
- Donner dans le règlement une valeur précise des débits de rejet pour les rejets faisant l'objet de rétentions (débit de fuite limité à la parcelle à 15l/s/ha)
- Prévoir des outils de mixité sociale pour pouvoir accueillir toutes les composantes de la population sur la commune et être en compatibilité avec les objectifs en la matière du PLH.
- Restreindre dans la réglementation les usages au strict nécessaire de la zone UEd, éclaté de la zone U au milieu d'un cœur vert, car même si la commune en a la maîtrise cela ne garantit pas des usages qui peuvent en être fait au regard de l'environnement et de l'absence de desserte réseau.
- hiérarchiser le développement du commerce et dans le règlement le restreindre dans les zones UE et AUe
- Enrichir les OAP :

Joindre une cartographie des OAP en début de document.

Je note qu'en annexes du règlement, l'article 11 commun à toutes les zones et établi par le PNR du Pilat contribue à enrichir les OAP, mais on peut affiner davantage.

Ainsi le PNR parle de principes de hauteur des bâtiments, de traitement des limites de l'opération, d'alignement du bâti le long des rues existantes et à créer".

On peut rajouter : faire apparaître les atouts et les contraintes du site, indiquer un % de logements sociaux ou accession abordable, des prescriptions sur...forme de bâti, volumes bâtis (avec quelques exemples), retrait/alignement, ruissellement pluvial, traitement des espaces collectifs

(privilégier les matériaux drainants), orientation pour apport de lumière et d'énergie maximum, intégration paysagère dans la silhouette du bourg, traitement qualitatif en tant qu'entrée de bourg. Le PNR, concernant par exemple l'OAP "les Buissons" a une analyse intéressante à ce sujet : "la végétation existante en frange devrait être maintenue voire confortée. Tout comme la zone humide, elle participe au maintien des valeurs paysagères de la parcelle et permet le maintien d'une entrée de bourg qualitative".

- Compléter le projet par un schéma global de déplacement mode doux (on a des indications uniquement dans les OAP)
- Les prescriptions relatives au réseau routier départemental concernant les marges de recul, la limitation des accès et la gestion des eaux pluviales et fossés doivent être prises en compte dans le document définitif du PLU (zonage et règlement). La commune est concernée par l'infrastructure RD1082.
- Compléter le dossier sur le thème "défense incendie".

Concernant les attentes plus exigeantes des PPA sur le renouvellement urbain, la densification douce... je ne peux que constater le bon sens de la réponse de M. le Maire. Il démontre l'absence de potentiel en renouvellement urbain dans sa commune. De même la commune ne peut pas agir sur le potentiel de foncier mobilisable mis en évidence par l'étude BIMBY ; M. le Maire estime que ce potentiel foncier est une disponibilité à l'échelle de l'ensemble des PLU à venir et non pas à 10 ans.

Concernant l'extension AU2 qui empiète le tènement agricole secteur La Semène : urbanisable dans un futur lointain sauf sous condition d'une modification, située à proximité immédiate du centre bourg, elle est idéale dans une logique de rationalisation des déplacements courts et de "recentrement" du bourg / Sud-Est dans un développement "en épaisseur" et non plus en linéaire le long des voies.

Concernant les bâtiments pouvant changer de destination jugés trop nombreux par les PPA. J'estime que la grille de lecture multicritère que présente M. le Maire est déjà très complète pour justifier des choix opérés. Par ailleurs je suis très sensible à la notion d'"inégalité de traitement entre les propriétaires concernés" qu'il met en avant ainsi qu'à son évocation de la riche histoire agricole dont la commune est héritière sur un vaste territoire. Enfin M. le maire a fait état aux cours de nos entretiens de seulement 4 changements de destination dans les dix dernières années. Là encore le potentiel est à l'échelle de l'ensemble des PLU à venir et non pas à 10 ans. Je suggère cependant d'ajouter la restriction proposée par le SCoT, "ne permettre qu'un seul logement supplémentaire par unité fonctionnelle bâtie, afin de limiter le mitage dans des secteurs non destinés à être densifiés". **C'est une recommandation.**

Les contributions du public.

Toutes les questions abordées par le public ont reçu une réponse de la part de M. le Maire que je juge satisfaisante. Il ressort deux observations à prendre en compte :

- Concernant l'emplacement réservé n°6

Afin d'honorer l'engagement pris par M. le Maire de conserver la vocation de jardin à la parcelle AB 215 il convient de modifier le libellé de sa désignation dans le document "1.3 Liste des emplacements réservés" en conséquence, et de rectifier sa superficie en fonction de la nouvelle délimitation consensuelle (en rouge sur l'extrait cadastral joint au registre d'enquête).

- Concernant les bâtiments pouvant changer de destination

S'interroger sur les destinations autorisées (logement, gîte rural, activité...) afin de les encadrer pour éviter abus et contentieux et envisager des reformulations plus claires et une réécriture du règlement des zones A et N (particulièrement A2 et N2) en conséquence.

CONCLUSION

Le contexte législatif en termes d'urbanisme et d'aménagement est très contraint. La commune a établi un projet qui respecte ce cadre exigeant pour rester en harmonie avec les directives et les documents des structures territoriales supérieures.

Le projet de PLU s'efforce de prendre en compte toutes les données.

Saint-Genest-Malifaux est une centralité locale dans un territoire rural qui a de grands atouts paysagers et de qualité de vie, le projet de PLU le préserve et contient son développement en limitant les extensions.

- ✓ La commune se dote d'un PLU qui respecte les objectifs des documents de cadrage supra-communaux.
- ✓ Les rapports de compatibilité peuvent encore s'affiner, mais si des améliorations peuvent et doivent être encore apportées avant rédaction définitive et approbation, elles ne vont pas bouleverser fondamentalement ce projet.
- ✓ Je reprends M. le Maire : "la connaissance de la réalité locale par les élus municipaux doit pouvoir se traduire dans un document d'urbanisme qui ne saurait se résumer à une synthèse d'observations extérieures".

- ✓ Le projet auquel conduit cette révision s'inscrit dans les objectifs prédéfinis de la commune, tels que portés dans le PADD.
- ✓ Le dossier soumis à l'enquête est conforme aux dispositions et l'enquête s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes.
- ✓ Le public s'est exprimé. Les réponses apportées en retour sont recevables. La démarche a été fructueuse puisque deux ajustements devraient se faire grâce aux contributions du public.
- ✓ Je note qu'aucune autre remarque de la part du public ne remet clairement et objectivement en cause le projet.

En conséquence,

après étude du dossier, visites sur le terrain, rencontre avec le public, entretiens avec le Maître d'Ouvrage et ses représentants et à la suite des commentaires apportés au paragraphe précédent,

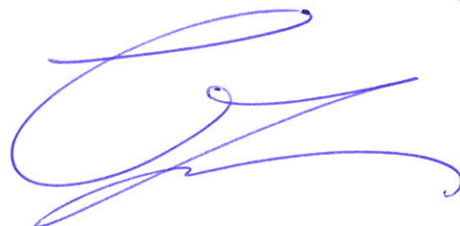
Le commissaire enquêteur donne un **avis favorable** au projet de révision générale du POS et sa transformation en PLU, avec la recommandation d'intégrer les réajustements proposés plus haut et **sous réserve**

- de redéfinir l'emplacement n°6 dans le document "1.3 Liste des emplacements réservés"?
- de préciser le règlement des zones A et N (en particulier A2 et N2) concernant les bâtiments pouvant changer de destination et de clarifier la destination autorisée de ces derniers.

Fait à Saint-Etienne, le 6 décembre 2016

Claire-Lise Pichon

Commissaire enquêteur

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name 'Claire-Lise Pichon'.

