Commune de Millery dans le Rhône

Modification n°1 du PLU de la commune
Autorité compétente : la commune

conclusions de l'enquête publique
Ouverte 13 janvier au 14 février 2020

CLAIRE-LISE PICHON, C.E.
mars 2020

1- RAPPEL

L'enquête publique dont il est question concerne le projet de modification du Plan local d'urbanisme de la commune de Millery dans le Rhône.

La commune de Millery se situe au Sud-Ouest de l'agglomération lyonnaise, rive droite du Rhône, à une vingtaine de kilomètres de Lyon ; charnière entre la Métropole du Grand Lyon, les coteaux du Lyonnais et les terrasses du Rhône.

Elle est dotée d'un PLU depuis le 29/06/2007 qui a fait l'objet d'une révision approuvée en Conseil Municipal le 02/04/2015, document actuellement en vigueur.

La commune projette de faire évoluer son PLU au travers une procédure de modification qui implique un ajustement du règlement, du plan de zonage, des emplacements réservés et des Orientations d'Aménagement et de Programmation.

Ce projet de modification n'est pas soumis à évaluation environnementale par décision de la MRAE en date du 5 décembre 2019, après examen au cas par cas. C'est au cours de la séance du 22/06/2018 que le Conseil Municipal de la commune a lancé cette procédure de modification.

Les objectifs poursuivis

Ils se déclinent en sept thèmes. Il s'agit d'intégrer les résultats de trois études réalisées sur le territoire communal : une étude de centralité, une étude patrimoniale et une étude sur l'OAP de la Haute Valois réalisée par le CAUE Rhône Métropole - Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement.

Intégrer la loi dite "Macron" concernant la gestion des espaces agricoles et naturels, prévoyant la suppression des secteurs Ah et Nh et autorisant les évolutions des habitations présentes en zones naturelle et agricole (suppression du pastillage Ah et Nh, instauration d'un secteur Nha).

Prendre en compte des qualités du végétal.

Prendre en compte le traitement des clôtures qui participent à la qualité de l'espace public.

Prendre en compte des adaptations réglementaires pour :

- création d'un parking public vers le cimetière,
- extension de la salle polyvalente,
- instaurer un secteur UCa pour les constructions ne bénéficiant pas d'un assainissement collectif,
- modification des règles de stationnement,
- annexer le bon plan des PENAP,
- mise à jour des plans de servitudes d'utilité publique transmises par les services de l'Etat,
- modification de l'emplacement réservé V1,
- création d'un secteur UE pour un pôle d'équipements,
- permettre une adaptation des articles 6-7-10 pour les bâtiments patrimoniaux,
- préciser la définition du CES (coefficient d'emprise au sol),
- préciser le mode d'application de la servitude de mixité sociale,

- mettre en adéquation la trame et la légende de "espace cultivé en milieu urbain",
- apporter une précision aux hauteurs de déblais/remblais à l'article 11.

2- COMMENTAIRES

Le dossier lui-même

Le dossier est complet mais appelle des remarques à des niveaux différents.

Sur la forme :

Dans le rapport de présentation, page 46 et 47, il est fait état d'une STECAL (secteur de taille et de capacité d'accueil limité) Aha qui n'existe pas dans le plan de zonage modifié ! Je note que dans son avis la Chambre d'Agriculture du Rhône relève aussi cette erreur.

Dans le plan de zonage modifié : la zone Ue n'est pas mentionnée dans la légende.

Concernant les éléments bâtis à préserver au titre de l'article L151-19 de code de l'urbanisme, je note qu'il y a beaucoup plus de bâtiments identifiés dans le plan de zonage modifié que dans le fascicule des fiches de préconisation. Qu'est ce à dire ?

Sur le fond :

Concernant l'OAP de la Haute Valois, si il est aisé de comprendre la problématique posée, il est très difficile de comprendre la logique de la modification proposée, ce qui se traduit très bien par les inquiétudes du public transmises lors des permanences. Ce flou est compensé dans le mémoire en réponse de la mairie qui reprend à ma demande l'"historique" des démarches autour de la définition de cette OAP depuis le PLU 2015. Ce supplément d'explication est bien nécessaire !

L'ensemble de la démarche procédurale est plus que bien respectée

La concertation et son bilan

Alors même que n'ayant pas dans le cas présent de caractère obligatoire, une phase de concertation a eu lieu avec les habitants, associations locales, et toutes personnes concernées, afin d'informer le public et de recueillir ses observations, pendant toute la durée de l'élaboration du projet. Quatre commissions urbanisme se sont tenues sur ce sujet : le 26/09/2018, le 16/10/2018, le 7/12/2018 et le 11/04/2019.

Les modalités de cette concertation préalable (affichage, communications dans le bulletin municipal et sur le site Internet de la commune, mise à disposition d'un registre...) et son bilan sont exposées dans le Procès-verbal du Conseil Municipal du 23/05/2019. Les remarques concernant principalement des projets individuels, cette concertation préalable n'a pas engendré de modification du projet.

La procédure

La procédure retenue de modification via une procédure avec enquête publique est bien justifiée (rapport de présentation Page 24).

La notification du projet aux PPA par courrier 3 mois au moins avant l'ouverture de l'enquête publique est respectée.

Par ailleurs je considère les conditions d'organisation de cette enquête et son déroulement légalement bien menés.

La publicité faite autour de l'EP respecte les exigences légales : publication dans deux journaux à J-15 et J+8 et nombreux affichages.

Contribution du public, avis des PPA, mémoire en réponse et mon analyse

Les avis des PPA sont favorables, aucune réserve n'est à lever. Seules quelques remarques essentiellement de la CCVG seraient à prendre en compte.

Les évolutions du PLU proposées dans le cadre de cette modification ne portent pas atteinte à l'économie générale du document d'urbanisme et ni au PADD ; aucune zone N ou A n'est réduite et aucun EBC (espace boisé classé) n'est impacté.

La contribution du public est relativement importante. Toutes les demandes ont été présentées dans le cadre de la synthèse et je rappelle que ce type de procédure n'est pas propre à satisfaire tout le monde, dans la mesure ou certaines exigences des requérants peuvent être incompatibles avec la logique du projet.

OAP secteur de la Haute Valois

C'est la modification concernant l'OAP du secteur de la Haute Valois qui interpelle le plus le public quant à sa définition. Effectivement le manque de précision et le peu de préconisations induisent un flou qui inquiète le public.

A la suite de la synthèse et de l'entretien de présentation, la mairie dans son mémoire en réponse apporte un éclairage plus complet sur la genèse de cette OAP depuis le PLU de 2015. Cet "historique" complet du processus de la construction de cette OAP, qui n'apparaît pas dans le rapport de présentation, favorise une meilleure compréhension de la situation et donc un jugement plus éclairé. Il s'agit d'un processus d'urbanisme concerté / négocié qui présente son intérêt et ses dangers.

définition : L'urbanisme négocié se définit par la co-construction du projet urbain entre des acteurs publics et des acteurs privés. Il s'inscrit en opposition à un urbanisme planificateur, qui implique une forte maîtrise foncière et la prescription d'orientations programmatiques et architecturales de la puissance publique, ou à un urbanisme réglementaire, qui laisse aux documents d'urbanisme le soin de cadrer les développements privés. Le concept est intimement lié à celui d'urbanisme de projet, qui préconise une plus grande souplesse dans la rédaction des documents d'urbanisme, et notamment des Plans locaux d'urbanisme : ce n'est plus la règle qui fait le projet, c'est le projet qui fait la règle.

Intérêt : Penser l'encadrement réglementaire, ici la définition de l'OAP, et la conception du projet, ici le projet de plan masse d'un architecte expérimenté en matière d'éco-quartier, en simultané, revient à intégrer dès l'amont de nouveaux acteurs. Ce peut-être le gage d'une certaine richesse. Ici la concertation se fait dans le cadre d'une démarche éco-quartier qui implique un processus de pilotage et une gouvernance élargie.

Mais la diversité des parties prenantes est tout autant source de conflits potentiels, car chacun est mû par ses propres logiques. On voit bien ici apparaître des intérêts divergents : les intérêts des riverains, les intérêts des porteurs de projet, les impératifs liés au résultat attendu dans le cadre du PLH pour la mairie, et par la suite les intérêts financiers du groupement aménageur/bailleur/promoteur.

Le danger : Pour autant, cela met au même niveau la stratégie politique et le pragmatisme économique ce qui peut in fine aboutir à un projet opérationnel très éloigné des perspectives premières. La garantie des exigences de la collectivité passe donc par un accompagnement du projet à toutes ses étapes si l'on ne veut pas voir le réalisme économique, conjugué aux enjeux globaux de besoin de logements et de limitation de l'étalement urbain, fortement influencer la stratégie urbaine.

Il semble que la version du plan de masse soumis à la concertation par l'architecte, et qui sera annexé au cahier des charges en vue du futur appel d'offre aux groupements, réussisse à formaliser assez bien un compromis pour conjuguer les intérêts et contraintes de chacun : propriétaires, riverains, Mairie.

Mais pour garantir le respect en phase opérationnelle des intérêts de chacun, il reste à intégrer clairement dans les préconisations de l'OAP tous les éléments acquis au fil des démarches de concertation, de sorte que "les adaptations à la marge" avec le groupement retenu restent bien "à la marge", et que les dernières forces de proposition que constitue le groupement retenu ne viennent pas compromettre le consensus acquis.
Attention aux retours en arrière, par exemple vers un aménagement du type de celui que propose le CAUE page 12 de son rapport, il ne fait pas consensus !

Dans son mémoire en réponse la mairie conclue sur cette problématique par tous les éléments de précision qui seront apportés à cette OAP. Je les rappellerai au titre de réserve bien qu'ils fassent déjà consensus.

<u>Les autres modifications</u>

Elles induisent peu ou pas de remarques de la part du public, voire des PPA :

<u>La nouvelle zone Ue</u> est remise en cause par le bureau du club de tennis qui envisage la délocalisation du club et un projet ambitieux. Mais dans le cadre de leur rendez-vous en mairie pour s'en expliquer, Mme le Maire a rappelé et maintenu la vocation de cette nouvelle zone et confirmé que ni la délocalisation de l'activité tennis, ni la construction de courts couverts ne sont prévues.

Concernant <u>le diagnostic patrimonial</u> et évoquant des surcoûts en cas de travaux, plusieurs propriétaires par l'intermédiaire de leur conseil s'interrogent sur les suites que la commune entend donner à ce diagnostic. Ils suggèrent un classement du centre-bourg ancien en SPR (Sites Patrimoniaux Remarquables) pour bénéficier du crédit d'impôt Malraux.

La mairie met en avant la longueur et la complexité d'une telle procédure qui n'est pas en rapport avec les petits travaux évoqués qui ne seraient pas concernés. Et la mairie rappelle que les fiches d'Eléments Bâtis à Préserver ont pour fonction essentielle d'alerter les propriétaires sur la valeur patrimoniale de leur bien et par des préconisations ou prescriptions de leur permettre de prendre les bonnes options en cas de travaux.

Par contre une mise en cause du règlement de la zone N doit être prise en compte ; il s'agit de l'article N2 paragraphe a), page 50 du rapport de présentation. Il apparaît, tel que cet article est rédigé, qu'une maison d'une surface de plancher de plus de 200 m2 n'aurait pas de possibilité ni de réfection, ni d'adaptation.

Enfin à la suite des observations de certain (public, commissaire enquêteur et la CCVG), il est nécessaire d'apporter des précisions dans le règlement sur :

- des définitions (retrait, emprise au sol, CES)
- le droit à construire du neuf après destruction de l'existant en zone N et A.

D'autres observations du public apparaissent dans le rapport, mais elles concernent principalement des projets individuels et ne sont pas de nature à faire évoluer ce projet de modification du PLU.

Je n'ai moi-même pas d'autres observations à formuler ; il reste que c'est la modification concernant l'OAP du secteur de la Haute Valois qui domine cette modification n°1 du PLU.

3- CONCLUSION

Par arrêté du 16 décembre 2019, Madame le Maire de Millery, prescrit l'ouverture d'une enquête publique pour le projet de modification n°1 du PLU de la commune.
Considérant tous mes commentaires précédents et que :

L'enquête s'est déroulée dans de bonnes conditions.

In fine, les observations du public et les réponses apportées sont suffisamment détaillées pour que chacun ait une information claire et pédagogique, voir une réponse recevable au regard de la cohérence du PLU et de cette première modification.

Je donne un avis favorable à ce projet de modification, sous réserve

concernant la définition de l'OAP de la Haute Valois d'y apporter les précisions suivantes :

- le concepteur devra réaliser une étude géotechnique et prévoir les dispositifs nécessaires pour permettre une gestion des eaux pluviales au sein du périmètre, sans générer d'écoulement sur le domaine public ;
- principe d'urbanisation du site par "poches" raccordées au tissu urbain existant, en cohérence et en harmonie avec celui-ci
- accès à ces poches et au stationnement (aérien et souterrain) directement par les voies publiques attenantes
- aucun accès ne se fera via la partie privée du chemin de Combelande
- la desserte interne de l'opération sera uniquement en "modes doux" (hors accès techniques et sécurité)
- constructions en R+1 maximum avec un panachage entre maisons individuelles et logements intermédiaires ;

- 50% de la surface de plancher affectée à du logement locatif social, production qui doit respectée la clef de répartition du PLH (15% maximum de PLS, 30% minimum de PLAI)

concernant l'article N2 paragraphe a) du règlement au sujet de la réfection et l'adaptation des constructions, de supprimer "dans la limite de 200 m2 maximum de surface de plancher".

concernant le projet anneau historique de Millery, de modifier l'emplacement réservé R5 et le plan de zonage au sujet de la protection des clôtures de caractère, pour intégrer les demandes de l'OPAC du Rhône.

et en recommandant :

- dans le règlement de préciser des définitions : le retrait et mode de calcul de la distance aux limites (séparatives, en particulier), l'emprise au sol et mode de calcul, le coefficient d'emprise au sol (et notion de "terrain") ;
- dans le règlement de préciser en zones A et N la possibilité (et les conditions) de reconstruire du neuf après démolition de l'existant ;
- à la famille Rimaud de se rapprocher du service instructeur pour évoquer son projet ;
- à la Mairie, afin de garantir les exigences de la collectivité, d'accompagner le projet de la Haute Valois dans toutes ses étapes.

Fait à Saint-Etienne, le 14 mars 2020
Claire-Lise Pichon
Commissaire enquêteur