

CELLIEU - Loire

Enquête publique sur le projet d'élaboration du PLU 2018

2

CONCLUSIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

OBJET

Enquête publique en vue de l'approbation du PLU de Cellieu élaboré en 2018

AUTORITE ORGANISATRICE

Saint-Etienne Métropole

MAITRE D'OUVRAGE

Saint-Etienne Métropole

DUREE DE L'ENQUETE PUBLIQUE

33 jours, du 17 juin au 19 juillet 2019

N° DE DOSSIER

E19000 124 / 69

COMMISSAIRE ENQUETEUR

Jeanine BERNE – 42000 – Saint-Etienne

DATE DE REMISE DU RAPPORT

9 août 2019

CONCLUSIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

I. LE CADRE DE L'ENQUETE PUBLIQUE	p. 3
1. Objet de l'enquête publique	p.3
2. Cadre législatif et réglementaire	p.3
3. Dates clefs du passage du POS au PLU	p.3
II. LE DOSSIER SOUMIS A L'ENQUETE PUBLIQUE	p. 4
1. Les pièces administratives	p.4
2. L'avis des services consultés	p.4
3. Le dossier du PLU arrêté	p.5
III. BILAN DE L'ENQUETE PUBLIQUE	p. 6
1. Les étapes de mon intervention dans cette enquête	p.6
2. La participation du public	p.7
3. Les principales observations enregistrées	p.7
IV. REMARQUES DU COMMISSAIRE ENQUETEUR	p. 8
1. Déroulement d'ensemble de l'enquête publique	p.8
2. Le dossier du projet soumis à l'enquête publique	p.8
a) Le rapport de présentation	
c) Le PADD	
d) Les zones du PLU en 2018	
3. L'avis des personnes publiques associées	p.10
a) Les réserves	
b) Les recommandations	
4. L'impact « perturbant » de l'application du RNU	p.11
5. Les demandes formulées au cours de l'enquête publique	p.11
a) Demandes de modification du zonage retenu dans le PLU	
b) Observations d'ordre général	
c) Demandes de la Mairie	
6. Synthèse des questions au maître d'ouvrage	p.12
7. Synthèse des réponses de Saint-Etienne Métropole	p.13
V - CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR	p. 14
1. Une enquête publique sans incident majeur	p.14
2. Un projet apte à doter la commune d'un PLU	p.14
3. Les limites du PLU et les questions pour l'avenir	p.15
VI - AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR	p. 17

I. LE CADRE DE L'ENQUETE PUBLIQUE

1. Objet de l'enquête publique

L'enquête publique prescrite par Saint-Etienne Métropole a pour objet d'approuver le PLU de la commune de Cellieu élaboré en 2018.

La commune n'avait pas pu approuver le premier projet de PLU en 2016 suite aux avis et demandes complémentaires de l'Etat pour qu'il soit compatible avec le SCot Sud-Loire. Les demandes de permis de construire sont soumises depuis mars 2017 au règlement national d'urbanisme (RNU) conformément au délai réglementaire de mise en compatibilité de son document d'urbanisme avec le SCoT Sud-Loire.

Cette enquête fait suite à une première enquête publique qui a eu lieu du 18 mars au 19 avril 2019 qui a fait l'objet d'une annulation en raison d'un déficit de publication dans la presse ayant pu avoir une incidence sur l'information du public et sa participation.

L'élaboration du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de CELLIEU a donc pour objectif de doter la commune d'un outil compatible avec le SCoT.

2. Cadre législatif et réglementaire

La procédure d'élaboration du PLU est régie par les trois codes suivants :

- *Le Code général des Collectivités Territoriales,*
- *Le Code de l'urbanisme* et notamment les articles. L. 121-4 et L. 123-6, R. Le PLU doit être compatible avec le SCoT conformément aux articles R. 111 – I et suivants.
- *Le Code de l'environnement,* l'élaboration du PLU de Cellieu étant soumise à une évaluation environnementale selon la procédure du cas par cas.

3. Dates clefs du passage du POS au PLU

1976	Approbation du premier plan d'occupation des sols (POS). Il fut révisé en 1994 et modifié en 2008.
30 novembre 2015	Arrêt du premier PLU.
Janvier 2016	Saint-Etienne Métropole reprend la procédure suite au transfert des compétences en urbanisme.
24 mars 2016	Avis défavorable de l'Etat à défaut d'une évaluation environnementale requise par l'autorité environnementale le 14 mai 2014 dans la procédure de révision et en raison du surdimensionnement des réserves foncières pour l'habitat, de densités trop faibles pour être compatibles avec le SCoT Sud-Loire.
Mars 2017	Le POS est caduc, la commune est soumise au RNU.
4 octobre 2018	Délibération n°2018.00369 de Saint-Etienne Métropole arrêtant le projet de révision du POS de Cellieu valant transformation en plan local d'urbanisme.
24 mai 2019	Arrêté n°2019/00027 du Président de Saint Etienne Métropole annulant l'enquête publique qui s'est tenue du 18 mars au 19 avril 2019 et portant ouverture et organisation de l'enquête publique relative à l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Cellieu telle qu'arrêtée dans la délibération du 4 octobre 2018.

II. LE DOSSIER SOUMIS A L'ENQUETE PUBLIQUE

Le dossier soumis à l'enquête publique comprenait l'ensemble des pièces réglementaires administratives et celles relatives au projet du PLU.

I- Les pièces administratives et réglementaires

- a) **L'arrêté d'enquête publique** du 24 mai 2018 fixant la durée de l'enquête publique du 17 juin au 19 juillet 2019, les conditions d'information et de participation du public.
- b) **La délibération de Saint-Etienne Métropole** du 4 octobre 2018 dans lequel le Président de Saint-Etienne Métropole fait le bilan de la concertation.
- c) **Les registres d'enquête publique** : deux registres ont été ouverts par le Maire de Cellieu et le Président de Saint-Etienne Métropole. Les registres sont restés à la destination du public en mairie de Cellieu et à l'accueil de Saint-Etienne Métropole. Un registre dématérialisé a été mis en place par Saint-Etienne Métropole sur son site internet.

2. L'avis des services consultés :

Saint-Etienne Métropole a reçu, dans les délais réglementaires, sept avis suite à la notification de la modification adressée aux personnes publiques associées ou consultées.

L'Etat (DDT), le SCoT, la CDPENAF et la MRAe formulent des réserves communes :

- Repousser l'ouverture à l'urbanisation des zones AU au-delà de l'échéance du PLU, soit après 2030 et étaler dans le temps celle des secteurs maîtrisés par une OAP ;
- Réduire les capacités de nouveaux logements sur la Jallière ainsi que l'urbanisation des secteurs de Jusserandière, de Salcigneux et du Mulet ;
- Compléter le plan de zonage avec les références réglementaires de l'outil « protection pour des motifs d'ordre écologique » ;
- Compléter les paragraphes DGI à DG6 du règlement général pour que celui-ci soit applicable sur le territoire communal ;
- Assurer la protection réglementaire des zones humides ;
- Préserver les espaces agricoles spécifiques insérés dans le tissu urbain.

Le Département demande que l'urbanisation prenne d'avantage en compte les marges de recul, l'article 37 du règlement de la voirie départementale, les panneaux d'agglomération et qu'au niveau des OAP du Mulet et de l'OAP 3 son avis soit sollicité.

Il indique que la gestion des eaux pluviales et fossés des routes départementales sera fixée dans le Schéma directeur de gestion des eaux pluviales de Saint-Etienne Métropole.

La Chambre d'agriculture de la Loire demande :

- Actualiser dans le rapport de présentation les données sur l'agriculture, différencier les retenues collinaires des zones humides ;
- Compléter les dispositions générales et les articles du règlement des zones agricoles concernant les constructions admises, les installations de tourisme à la ferme, les règles d'implantation d'installations solaires ;
- Ajouter un alinéa relatif au traitement des parcelles agricoles abandonnées et à la gestion des limites comprises entre constructions (y compris annexes) et terres agricoles.

3 – Le dossier du PLU arrêté

a) Le rapport de présentation

Ce rapport présente un portrait de la commune, ses évolutions récentes, les éléments de son environnement et les choix pour le développement à venir.

Cellieu, une commune attractive surplombant la vallée du Giers

Les atouts de Cellieu : sa position, son accessibilité depuis la vallée, ses horizons et points de vue remarquables sur le Pilat, son village perché et la variété de ses paysages agricoles (vergers et prairies) et naturels qui s'échelonnent entre 352 m et 817 m d'altitude.

Une commune singulière dont les 1700 habitants sont répartis dans quatre secteurs importants : le Bourg et la Picote sur les hauteurs, Salcigneux, la Jusserandière, le Mulet d'avantage tournés vers la vallée du Giers et dans une douzaine de hameaux en chapelet sur les routes départementales.

L'occupation humaine (8% de surfaces artificialisées), laisse une large place aux espaces agricoles (46%) et naturels (34% de forêts, 2% de surfaces en eau). Les surfaces agricoles ont cependant diminué de 30 ha entre 1999 et 2015 sous l'effet du développement résidentiel.

Un projet pour être compatible avec le SCoT Sud-Loire

La commune souhaite stabiliser sa population et, conformément aux orientations du SCoT, réduire son développement résidentiel afin de limiter l'augmentation des déplacements, maintenir les espaces agricoles et préserver son environnement naturel, tout en répondant aux besoins de la population et à la volonté de diversifier l'activité.

Des orientations et dispositions pour réduire le potentiel constructible.

Après avoir identifié les disponibilités foncières existantes et vérifié leur niveau d'équipement le rapport estime que les capacités théoriques en logement dans le zonage retenu seraient à l'horizon 2030 de 74 logements auxquels doivent s'ajouter les « coups partis » correspondant aux logements autorisés depuis 2016.

Cette capacité reste supérieure à celle admise dans le PLH3 de Saint-Etienne Métropole (6 logements par an) pour être compatible avec les orientations du SCoT.

b) L'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale a été demandée par la MRAe (mai 2014) en raison du positionnement de la commune et des impacts potentiels de son développement sur l'environnement. Elle a débouché sur la proposition de quelques mesures complémentaires pour éviter et réduire les impacts de l'urbanisation sur l'environnement. Saint-Etienne Métropole apporte de nombreuses réponses dans le projet de PLU.

c) Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

Le PADD décline les trois grandes orientations retenues par les élus pour un développement plus durable de la commune.

Orientation n°1 : conserver le potentiel agricole et modérer la consommation d'espace ;

Orientation n°2 : préserver les espaces naturels, les continuités écologiques, les éléments du patrimoine, du paysage et de l'environnement assurant la qualité du cadre de vie ;

Orientation n°3 : renforcer le Bourg et les trois pôles secondaires de Salcigneux, la Jusserandière et Mulet.

d) Les orientations d'aménagement et de programmation

Pour un développement de qualité, le PLU comporte, en complémentarité du règlement du PLU trois orientations d'aménagement et de programmation (OAP) :

OAP 1 – Création du hameau artisanal à Mulet, 1,7 ha de part et d'autre de la RD 106 ;

OAP 2 – Densification du tissu bâti sur 6 secteurs à vocation résidentielle ;

OAP 3 – Evolution du réseau de cheminement afin de relier les différents pôles de la commune et de le compléter par des aménagements pour piétons et cyclistes.

e) Le règlement :

- Les dispositions générales et les dispositions communes à toutes les zones ;
- Les dispositions applicables aux zones urbaines (UA, UC, UH et UL), aux zones à urbaniser (AU, AUc et AUf), aux zones agricoles (A et Ap) et aux zones naturelles forestières (N, NCo) ;
- Les annexes relatives aux espèces végétales locales retenues et au nuancier de couleurs admises pour les tuiles, les enduits et les menuiseries.

f) Plan de zonage : Planche graphique couleur établie au 1/5600^{ème} figurant les zones du PLU et l'ensemble des indications particulières retenues : changement de destination des bâtiments, emplacements réservés, OAP, éléments du paysage à protéger.

Les annexes : Les servitudes d'utilité publique (4), les annexes sanitaires, les plans du réseau d'alimentation en eau potable (AEP) et du réseau d'assainissement, les zonages d'assainissement et pluvial ; le patrimoine archéologique et le périmètre du droit de préemption urbain simple.

III- BILAN DE L'ENQUETE PUBLIQUE

I. Les étapes de mon intervention dans cette enquête :

- Préparation de l'enquête publique avec les services de Saint-Etienne Métropole et de Cellieu lors de rendez-vous puis d'échanges par courriels ;
- Vérification avant le début de l'enquête que le dossier était complet, que les avis de publicité étaient conformes à la réglementation, que l'information avait été faite en temps et lieux prévus et que les conditions de consultation du dossier et de déposition des observations étaient remplies ;
- Préparation avec la mairie de l'envoi d'un courrier aux personnes s'étant présentées à la première enquête publique ;
- Tenue de 4 permanences au siège de la mairie de Cellieu au cours desquelles j'ai reçu **47** personnes venues faire part de leurs observations, demandes personnelles et interrogations ;
 - Vendredi 21 juin de 9 à 12 heures ;
 - Mercredi 3 juillet de 14 à 17 heures ;
 - Samedi 13 juillet de 9 à 11 heures ;
 - Vendredi 19 juillet de 9 à 12 heures.
- Analyse des autorisations RNU depuis mars 2017 et des demandes individuelles de reclassement de parcelles pour en donner une représentation graphique, en m'appuyant sur le site « géoportail » ;
- Contacts avec les services en charge de la planification : SCoT, DDT de la Loire ;

- Clôture des deux registres au terme de l'enquête publique le 19 juillet à Cellieu et à Saint-Etienne Métropole ;
- Analyse des observations, rédaction du procès verbal des observations remis à Saint-Etienne Métropole le 24 juillet ;
- Examen et analyse du mémoire en réponse du Syndicat Mixte reçu le 30 juillet 2019 par courriel et le 2 août 2019 par courrier.
- Rédaction du rapport d'enquête publique puis des conclusions et avis motivés.

Il me faut souligner que la prise de connaissance de l'ensemble du dossier soumis à l'enquête publique, l'analyse du contexte communal ainsi que deux visites de terrain avaient eu lieu lors de la première enquête publique. Il n'y eut pas lieu de reprendre ces différentes étapes.

2. La participation du public

Personnes reçues en permanence : 47

Ensemble des avis formulés : 40 (hors doublon)

Dont :

Avis formulés en permanence : **36** (18 notes écrites remises)

Avis sur le registre papier : **1**

Avis sur le registre dématérialisé : **1**

Courriers reçus en mairie : **3**

Les personnes reçues en permanence sont toutes propriétaires et peu d'entre elles ne résident pas à Cellieu. Le public était en majorité composé de retraités souhaitant « régler leur succession », vendre ou céder leurs biens. Les plus jeunes émettaient surtout le souhait de construire leur habitation pour rester à Cellieu.

3. Les principales observations enregistrées

a) Les observations et demandes du public

- 27 observations (soit 66%) émanent de propriétaires demandant un reclassement en zone UC ou AU de leurs parcelles situées en zone NB au POS et en zone A et N dans le PLU (parcelles nues ou parcelles bâties dont une partie n'est plus constructible) ;
- 18 de ces demandes concernent les secteurs urbains à l'écart du Bourg (Salcigneux, Jusserandière, Mulet), 12 le Bourg et la Picote et 9 les hameaux autour de la Cognetière et la Jallière.

Les autres demandes ou questions concernent :

- Le devenir des terrains en friche ne retrouvant pas de repreneur ;
- Le devenir des bâtiments agricoles non « étoilés » ;
- Les explications sur les nombreuses constructions en cours ;
- La durée de la démarche,
- Le projet et le développement du centre bourg.

b) Les demandes de la Mairie de Cellieu

La Mairie demande que trois modifications soient apportées au PLU arrêté : l'extension du périmètre de l'emplacement réservé n°1 pour le réservoir de Peyrieux, l'extension du périmètre de l'emplacement réservé n°4 pour la création d'équipements collectifs ou de logements dans le centre bourg et la modification du nuancier admis dans les constructions pour une gamme élargie de couleurs excluant les tons vifs.

IV - REMARQUES DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

I. La concertation préalable sur le projet

La concertation a été significative dans la phase d'élaboration du PLU 2015 de 2008 à 2013 mais plutôt légère pour le PLU 2018 puisqu'elle a consisté en une exposition sur les principes du PLU, ce qui explique la fréquence des demandes d'information.

2. Le dossier du projet soumis à l'enquête publique

Le dossier d'enquête publique était complet et comportait les documents administratifs et techniques réglementaires. Des modifications seraient nécessaires et des compléments auraient été utiles à la compréhension du dossier soumis à l'enquête publique.

a) Le rapport de présentation

Un dossier complexe dans sa construction en raison d'une juxtaposition de textes issus de sources et études réalisées à des dates différentes, notamment en ce qui concerne les questions environnementales et les données sur le logement.

Les points qui auraient mérité d'être développés

- Les grandes évolutions entre le POS et le PLU dans l'objectif de faciliter la compréhension du PLU **et l'acceptabilité par les habitants propriétaires** ;
- Les questions liées à l'agriculture : le fonctionnement des exploitations agricoles dans le tissu urbain et les conditions de leur maintien, la typologie des « espaces spécifiques insérés dans le tissu urbain » classés en A et leur devenir lorsqu'ils changent d'utilisation, l'entretien des espaces agricoles non exploités ;
- Les besoins quantitatifs et qualitatifs des artisans justifiant la dimension de la zone artisanale du Mulet ;
- Les besoins en logements de la population ou des saisonniers ainsi que le marché du logement et l'évolution des prix des terrains à bâtir.

Les éléments formels à améliorer

Des corrections à porter au rapport de présentation pour assurer la cohérence des informations et améliorer la compréhension du projet et à l'évaluation environnementale pour corriger les coquilles d'orthographe.

Le plan de zonage du dossier d'enquête publique, difficile d'utilisation : parcelles illisibles, absence de repères usuels. Le document final devrait comporter un zoom sur les secteurs urbanisés de la commune avec des indications telles que noms des quartiers, routes et lieux dits. Il devra aussi préciser plus clairement les « éléments à protéger pour des motifs écologiques ».

Le calcul des capacités théoriques en logement du PLU 2018 à expliciter

- La répartition des parcelles urbanisables puis l'exclusion d'une partie de grandes parcelles de la zone UC, qui me paraît « pénaliser » le centre bourg et la Picote ;
- La capacité réelle de mobilisation du foncier regroupant plusieurs parcelles est difficile à apprécier dans le calcul du potentiel total du PLU compte tenu de la structure de la propriété et de la présence de petites parcelles ;
- Les outils pour faciliter la densification notamment dans les secteurs très morcelés ou en pente à citer ;

- Le devenir à long terme des bâtiments des anciennes exploitations ne pouvant faire l'objet d'une transformation.

Au delà des questions formelles ou de présentation, ces observations sont motivées par le souci de faciliter l'accessibilité au dossier et sa compréhension par le public et les utilisateurs. Leur prise en compte améliorerait la qualité du dossier qui sera utilisé pendant plusieurs années avant l'adoption du PLUi.

Ces observations ne sont cependant pas de nature à mettre en cause le projet de PLU.

c) Le PADD

Le PADD énonce la volonté de « recentrer l'accueil résidentiel dans 4 secteurs exclusivement : le centre bourg et les trois pôles secondaires historiques (Salcigneux, la Jusserandière et Mulet) » mais ne définit aucun critère de priorité entre les secteurs.

Le PADD évoque la volonté de mixité sociale sans que celle-ci soit territorialisée ou priorisée selon les secteurs de la commune.

Le PADD dimensionne le foncier nécessaire à l'horizon 2030, alors que dans le rapport, ces échéances sont fluctuantes et fixées soit à la mi-2028 (dans OAP) pour l'ouverture des zones AU ainsi que dans le tableau p. 202 soit en 2030, dans le tableau p. 196.

d) Les zones du PLU en 2018

► La zone A

La rédaction de l'article 2 §2.4 devrait distinguer précisément campings et gîtes.

Par ailleurs, ne serait-il pas utile d'envisager la possibilité de transformer les bâtiments annexes dans les hameaux pour des besoins qui le justifieraient (logements saisonniers, activités compatibles avec les lieux) ?

Le classement en zone A de la partie habitée des hameaux n'est pas compris, notamment par les occupants d'habitations n'ayant pas de lien avec l'agriculture.

► La zone UA

Alors que l'objectif du PLU est de « resserrer » l'urbanisation autour du centre bourg et de ses équipements, le développement résidentiel prévu y est limité tant dans le projet actuel (potentiel de 6 logements neufs sur les 80 de la commune) qu'au-delà des années 2030, compte tenu de la nature de la zone UA prévue (vergers à protéger).

► La zone UH

Le hameau de la Jallière a vocation à garder une « forme bâtie lâche, avec des implantations très en retrait de l'alignement et des parcelles séparatives ».

Le classement du hameau de Cognetière en zone A et non pas en zone UH comme celui la Jallière n'est pas compris par les habitants considérant que les deux entités sont liées historiquement et bénéficient d'un même niveau d'équipement.

► Les zones UL du PLU :

Les deux zones UL du PLU ont, selon le règlement, vocation à accueillir des « équipements de proximité et des opérations de logement adapté ».

Le secteur UL des Roches : les abords du complexe sportif des Roches sont occupés actuellement par les parkings. Leur vocation à accueillir des logements apparaît contradictoire avec la volonté de ne pas étendre le hameau de la Jallière.

Le secteur UL de l'école : ce dernier a été aménagé en avril 2019 en aire de jeux pour les enfants et un cheminement piéton a été créé entre cet espace et la RD 37.

Les deux secteurs UL n'ayant pas, ou n'ayant plus vocation à accueillir des logements, le règlement ne devrait-il pas évoluer pour prendre en compte cette réalité ?

► La zone AUc

La zone AUc concerne le secteur de Couttanges d'une capacité de 18 logements pour lequel sont précisées dans l'OAP les conditions d'urbanisation des quatre tènements qui le composent. En préalable à l'urbanisation, est décrite la nécessité de créer une voie traversante empruntant des accès existants mais étroits entre la route de la Jusserandière et la rue du Pilat, un cheminement piéton et des dessertes secondaires.

Les préalables à l'urbanisation du secteur AUc de Couttanges et ses capacités en logements vont plutôt dans le sens d'un projet à plus long terme que celui prévu dans le PLU. Sa densification, alors qu'il est éloigné des équipements publics et des services du quotidien, devrait être davantage justifiée.

3- L'avis des personnes publiques associées

a) Les réserves

Les **principales** réserves ou améliorations demandées par l'Etat, le SCoT, le CDPENAF et la MRAe :

- réduire les capacités de construction de logements dans les différents secteurs de la zone UC et dans la zone UL ;
- reporter l'urbanisation des zones AU au-delà de 2030 et établir un calendrier pour les secteurs soumis à OAP ;
- garantir mieux la protection des secteurs à enjeux paysagers et écologiques.

Les réserves devront être levées afin de doter la commune d'un PLU remplaçant le POS. Il devra être compatible avec le SCoT et le PLH et permettre à Saint-Etienne Métropole de maîtriser le développement urbain de la commune en assurant la protection de l'environnement.

Elles devront cependant prendre en compte les remarques sur le foncier disponible et intégrer les résultats de l'application du RNU depuis 2017.

b) Les recommandations

Celles-ci viennent en complément des réserves formulées dans les zones agricoles ; elles concernent l'adéquation entre le réseau routier, les indications réglementaires du PLU et les modalités d'urbanisation.

Ces recommandations devront être prises en compte dans la mesure du possible.

4- L'impact « perturbant » de l'application du RNU

Le projet de PLU de 2015 n'ayant pu aboutir à défaut d'être compatible avec le SCoT approuvé en 2013, les demandes de permis de construire sont, depuis mars 2017, instruites conformément aux dispositions du règlement national d'urbanisme (RNU).

L'impact de ces autorisations est multiple :

- **Cellieu a enregistré une sorte de « ruée artificielle »** vers des projets de construction. Le potentiel total des autorisations approche les 20 logements

individuels par an, alors que la moyenne annuelle était plutôt de 10 logements par an depuis une dizaine d'année¹.

- **Il est en contradiction avec les objectifs du PLU et du PLH :**
 - Les autorisations génèrent un potentiel de 41 logements, soit en deux années l'équivalent de près de 7 années de constructions selon les objectifs du PLH3 ;
 - 19 autorisations ont été accordées en zone A du PLU 2018 et 14 en zone UC dont 2 dans l'OAP 2-6 et enfin 6 dans deux zones AU, perturbant considérablement les objectifs de maîtrise de l'urbanisation du PLU ;
 - 32 autorisations (soit 78%) concernant les trois pôles (dits « secondaires » dans le PADD) de la Jusserandière, Salcigneux et Mulet, les déplacements quotidiens vers les services et commerce de proximité risquent d'augmenter.
- **Il génère un sentiment « d'injustice »** parmi les habitants qui expriment leur incompréhension et parfois leurs regrets de n'avoir pas fait, à défaut d'information, de démarche dans cette période.
- **Il risque de poser des problèmes à la commune** dans la gestion des équipements publics et notamment de l'école.
- **Il modifie le potentiel foncier**, lequel serait de 44, 71 ou 100 logements² selon les choix qui pourraient être faits avant l'approbation du PLU alors que 60 sont admis dans le PLH3 à l'horizon 2028.

b) Les questions sur l'intégration de ce bilan dans le PLU

- Faut-il intégrer les parcelles classées en A et ayant obtenu une autorisation dans le périmètre du tissu aggloméré existant et dans ce cas en zone UC ou A ?
- Faut-il intégrer ce bilan dans le calcul foncier ? Le maître d'ouvrage s'y oppose, l'Etat le demande. Il me semble difficile de ne pas le faire d'autant plus que les marges de manœuvre existent (*pages 50 et 51 du rapport d'enquête*).

5. Les demandes formulées au cours de l'enquête publique

a) Des demandes de modifications du zonage retenu dans le PLU

Demandant un reclassement de parcelles, les propriétaires se sont interrogés sur les raisons de l'interdiction de construire dans les cas suivants :

- Parcelles situées dans le TAE, en continuité, ou entre, des parcelles en cours de construction ou constructibles ;
- Parcelles scindées entre zone constructible et non constructible ou zone « protégée pour des motifs écologiques » ;
- Le classement en zone A de tous les hameaux sauf de la Jallière et l'absence de zonage pour les parties construites des hameaux ;
- Le devenir des bâtiments annexes qui n'ont pas été retenus comme pouvant faire l'objet d'une transformation d'usage pour la création de logements ;

¹ Le rapport de présentation donnant plusieurs chiffres, il s'agit d'une estimation assez cohérente avec l'évolution du nombre de résidences principales.

² Sauf erreur du commissaire enquêteur, le calcul n'est pas aisé.

Ils ont souligné aussi les contradictions entre le PLU 2018 leur interdisant de construire et les autorisations accordées depuis 2016.

Plusieurs demandes seraient recevables au regard de leur position par rapport aux espaces bâtis, cependant le foncier correspondant aux demandes de classement en zone UC est important et ne peut à l'évidence être intégré au PLU 2018 compte tenu des attendus du SCoT et de la mobilisation de foncier depuis mars 2017.

b) Des remarques d'ordre général

- La durée jugée excessive de l'élaboration du PLU et l'information en amont du projet de PLU 2018 jugée insuffisante et visiblement pas perçue ;
- Les déséquilibres du développement communal entre le centre bourg et les autres secteurs retenus comme prioritaires ;
- L'avenir des hameaux si les réhabilitations d'annexes ne sont pas possibles ;
- L'absence de réflexion sur la population à accueillir ;
- Une densification peu adaptée à la nature du village ;
- Le maintien d'espaces agricoles dans les espaces bâtis et le risque de conflits entre résidents et agriculteurs, le devenir des terrains inexploités ;
- Les raisons d'une accélération des constructions en cours ;
- Les suppressions de parcelles à bâtir ayant des configurations identiques à celles autorisées depuis 2017.

Ces remarques pourraient faire l'objet d'une réponse sous la forme d'une information dont la forme reste à définir.

c) Les demandes de la Mairie

Les demandes d'extension des périmètres des deux emplacements réservés et de modification du nuancier sont recevables. Elles attestent de la volonté de maîtriser le développement du bourg pour le dynamiser et de garantir la protection de l'eau potable et d'élargir le choix des couleurs des constructions.

6. Synthèse des questions au maître d'ouvrage

Les questions posées au maître d'ouvrage étaient issues de la synthèse entre les avis des PPA, mes remarques et les questions du public :

▮ Les possibilités d'ajustement des capacités foncières du PLU :

- Différer les ouvertures à l'urbanisation, des zones AU au-delà de 2030, de la zone AUc de Couttanges, voire de plusieurs secteurs avec OAP ?
- Modifier le règlement des zones UH et UL en interdisant le logement ?
- Classer le secteur de la Jallière en zone A ?
- Ouvrir la zone UA du bourg pour « rééquilibrer » l'offre de logements autour des équipements.

▮ La prise en compte des effets de l'application du RNU : modification du zonage, ajustement de la zone UC, devenir des zones AU « grignotées » ?

▮ La possibilité de faire un bilan au bout de 5 ans, plutôt qu'au bout de 9 ans,

▮ Eléments du projet à préciser ou à compléter :

- La localisation préférentielle des logements locatifs publics ;
- Les possibilités de transformation des fermes, granges ou annexes non « étoilées » dans les zones A et N du PLU ;
- Le classement dans la même zone des hameaux de Cognetière et de la Jallière et le classement dans une zone spécifique pour les parties construites des hameaux ;
- Le développement à venir du bourg.

► **Les demandes individuelles** de classement de parcelles en zone UC ou de justification de division de parcelles.

► **La demande d'information** « post enquête publique ».

7. Synthèse des réponses de Saint-Etienne Métropole

Saint-Etienne Métropole a répondu à la plupart des interrogations en précisant celles qui seront examinées avant l'approbation du PLU, celles qui feront l'objet d'un complément dans le dossier ou celles qui ne pourront être prises en compte dans le projet de PLU actuel.

► **Les réponses favorables :**

- Les compléments à apporter au dossier ;
- La mise en place d'une information complémentaire à destination de la population ;
- La possibilité d'envisager un bilan au bout de 5 ans dans le cadre du PLUi.

► **Les points qui seront traités avant l'approbation du PLU :**

- L'analyse complète des réserves et recommandations des personnes publiques associées ;
- La possibilité de reporter la date d'urbanisation des zones AU et celle de différer l'urbanisation des secteurs avec OAP notamment celui de Couttanges ;
- Le réexamen des possibilités de construction de logements dans la zone UL afin de prendre en compte l'occupation actuelle et ses évolutions récentes ;
- La localisation préférentielle des logements locatifs publics, même si la commune n'est pas soumise à l'article 55 ;
- Les réponses aux demandes individuelles de la population dans la mesure où elles ne sont pas en contradiction avec les objectifs prioritaires du PLU définis dans le PADD ;
- La possibilité d'utiliser des bâtiments agricoles pour des projets économiques autres que l'agriculture dans le cadre de STECAL par exemple.

► **Les réponses négatives :**

- Les modifications du zonage pour prendre en compte les autorisations du RNU ;
- La compensation « des autorisations accordées par l'Etat en application du RNU dans la mesure où la commune ne pouvait pas s'opposer à ces décisions » ;
- La possibilité de rééquilibrer dans ce PLU 2018 l'offre de logements dans le centre bourg, compte tenu des disponibilités dans les autres secteurs, du caractère de village perché du bourg et des priorités retenues pour densifier les secteurs d'habitat ;
- Le classement de la Cognetière dans la même zone que la Jallière.

► **Absence de réponse**

Le classement dans un zonage spécifique de la partie construite des hameaux.

V – CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Les fondements de mes conclusions sont basés sur la qualité de la démarche et des documents soumis à l'enquête publique ainsi que sur les capacités du projet à doter la commune d'un document d'urbanisme, à répondre aux attendus de l'évaluation environnementale et être compatible avec les documents de rang supérieur et plus particulièrement le SCoT.

I. Une enquête publique sans incident majeur

L'information du public était complète du point de vue légal, importante au niveau local et pertinente au vu du contexte particulier de cette enquête publique qui faisait suite à une première et récente enquête publique sur le même objet.

La participation du public fut dense lors des deux dernières permanences mais plutôt modeste au niveau des observations écrites par d'autres personnes que celles reçues en permanence. Le registre dématérialisé n'a pas réellement permis d'améliorer cette participation, une seule personne ayant déposé une observation.

Les dossiers soumis à l'enquête publique étaient complets et sont restés accessibles pendant toute la durée de l'enquête. Mes remarques sur les aspects à développer ou les corrections à porter ne sont pas de nature à remettre en cause le projet.

2. Un projet apte à doter la commune d'un PLU

a) Un projet nécessaire pour sortir de la situation actuelle

L'attractivité résidentielle de Cellieu ne s'est pas démentie depuis 50 ans en raison de sa position dans la vallée du Giers. Au fil de ces années de développement, l'espace communal urbanisé s'est déployé à partir de lieux dits ou hameaux existants le long des routes départementales. Et, sous l'impulsion d'un POS généreux en espaces résidentiels, les secteurs les plus proches de la vallée du Giers l'ont largement emporté sur le bourg d'origine en terme de surfaces urbanisées et de population.

De plus, l'élaboration du PLU a connu de nombreux « incidents de parcours » :

- Le PLU 2015 de Cellieu a été rejeté en l'absence d'une évaluation environnementale et en raison de capacités foncières pour l'habitat trop élevées ;
- La refonte du projet a été retardée en raison du transfert des compétences en urbanisme à Saint-Etienne Métropole ;
- A partir de mars 2017 et en l'absence de PLU approuvé et compatible avec le SCoT, les demandes d'autorisations ont été gérées en application des règles du RNU. Au terme de deux années, ou les demandes se sont bousculées, il apparaît que les autorisations ont aggravé les tendances que le PLU tente d'inverser avec des effets dommageables tant au niveau du développement urbain et du PLU qu'au niveau de la perception de la population ;
- En mai 2019, l'enquête publique a été annulée en raison d'un défaut de publication.

Enfin, Cellieu reste avec Saint-Christo-en-Jarez la seule commune périurbaine des coteaux du Giers à ne plus disposer de document d'urbanisme. Cette situation crée de fait une « concurrence non souhaitable avec les communes voisines » dans lesquelles la construction est strictement encadrée par leurs PLU.

La commune affirme dans le PADD la volonté de stabiliser sa population et d'encadrer le

développement résidentiel. Le projet présenté lui permettra avec quelques aménagements nécessaires et envisagés par le maître d'ouvrage de disposer d'un PLU adapté à sa situation de commune péri urbaine telle que définie dans le SCoT.

b) Les mesures prises pour qualifier le développement

Avec une diminution de 40% des surfaces des zones U et AU entre le POS et le PLU 2018, la commune atteste de sa volonté de protéger les espaces agricoles et naturels et de soutenir les activités agricoles.

Avec l'arrêt de construction de résidences supplémentaires dans les hameaux, elle atteste de sa volonté de resserrer l'urbanisation autour du bourg et des pôles secondaires afin de préserver les espaces agricoles, de limiter les déplacements et de répondre aux orientations de la DTA.

Avec l'identification des secteurs avec OAP, le PLU entend densifier le tissu bâti à vocation résidentielle, conformément aux attendus du SCoT, même s'il ne peut en donner la preuve à priori.

Avec l'identification des secteurs à protéger pour des motifs paysagers (zone Ap), des zones naturelles concernées par un corridor écologique (NCo), des éléments de paysage à protéger pour des motifs écologiques, le classement de parcelles du TAE en zone agricole, le PLU participe au maintien de la biodiversité et des milieux naturels.

Avec la prise en compte des remarques formulées dans l'évaluation environnementale jointe au dossier, le PLU améliore la préservation de l'environnement et les richesses de son territoire, participe au maintien d'une trame verte dans les espaces bâtis.

Avec la création de zones UL et l'extension de l'emplacement réservé n°4, la commune entend développer les activités du centre et dynamiser la vie locale.

Avec la création d'une zone AUf destinée à l'accueil d'artisans, la commune soutient la diversification de ses activités économiques locales.

Avec la création d'un réservoir d'eau potable à Peyrieux et la demande l'extension du périmètre de l'emplacement réservé n°1, la commune entend préserver la qualité de l'eau.

c) Les ajustements pour assurer la compatibilité avec le SCoT

Le SCoT Sud-Loire estime que le PLU doit encore réduire les capacités foncières et reporter les ouvertures à l'urbanisation au delà de 2030 afin d'être compatible avec le PLH et qu'il doit densifier l'urbanisation. Les personnes publiques associées identifient d'autres ajustements à apporter pour aller vers PLU plus « vertueux ».

Dans son mémoire, Saint-Etienne Métropole répond favorablement en indiquant qu'il examinera toutes ces demandes avant l'approbation du PLU.

L'ensemble des mesures prises et les ajustements que Saint-Etienne Métropole pourra apporter avant l'approbation permettent de considérer que le projet de PLU 2018 est compatible avec l'ensemble des documents de rang supérieur.

3. Les limites du PLU 2018 et les questions pour l'avenir

Le PLU 2018 pourrait être qualifié de « PLU d'ajustement ». Il opère des changements importants dans les perspectives d'urbanisation mais doit « assumer » les conséquences des 50 années d'urbanisation qui ont privilégié l'habitat individuel peu dense dans les secteurs les plus proches de la vallée du Giers.

De ce fait il comporte quelques limites :

a) Le rééquilibrage vers le centre bourg n'est pas assuré : le développement s'est fait au détriment du centre bourg qui, seul, offre un accès immédiat à la mairie, aux commerces, à la médiathèque, au local des associations, aux professionnels de la santé ...

Le PADD affirme la volonté de faire « vivre le village » dans lequel le Bourg centre constitue un point de rencontre incontestable. Sa vocation d'accueil d'équipement est confirmée avec la demande de Cellieu d'étendre l'emplacement réservé n°4.

Pour autant le PLU lui accorde de faibles possibilités pour l'habitat, en raison de l'existence d'un foncier disponible dans les autres secteurs, de son potentiel de rénovation (non quantifiable aujourd'hui), au motif de « protéger » le village certes perché mais où la qualité architecturale n'est pas toujours au rendez-vous et au motif de protéger des vergers dont l'avenir semble compromis par leur insertion dans le tissu pavillonnaire.

La valorisation du bourg devrait être portée dans un projet d'ensemble intégrant réhabilitation, construction neuve et limitation des déplacements au quotidien.

b) Les déplacements de proximité sont peu abordés dans les perspectives du développement résidentiel des secteurs du Mulet et de Salcigneux, distants du centre bourg de 2,5 km.

Le PLU prend cependant en compte ponctuellement l'accès à l'école de la Picote mais évoque d'avantage des déplacements vers la vallée du Giers avec la perspective de parcs relais.

c) Les réflexions sur des espaces de rencontre et détente sont absentes du projet de développement des secteurs résidentiels de la commune. Ces espaces participeraient à la fois à la consolidation de la trame verte et de la vie sociale.

d) Le flou « autour » du devenir des hameaux : faut-il laisser les anciens bâtiments agricoles devenir des ruines ? La question n'est abordée ni dans le SCoT ni dans le PLU. Ne faut-il pas engager des réflexions pour imaginer de nouvelles fonctions à ces bâtiments et un devenir aux hameaux, partie prenante du patrimoine bâti communal.

Il en va de même pour les friches agricoles : les propriétaires sont sommés de les entretenir, peut-être le feront ils plus volontiers s'ils en comprennent les enjeux.

e) Une approche du potentiel foncier rendu plus complexe avec les autorisations depuis mars 2017 et notamment celles concernant des permis d'aménager.

Leur suivi sera nécessaire afin d'intégrer les *constructions effectives* dans le bilan du potentiel foncier pour les années à venir, affiner les ouvertures à l'urbanisation et prendre en compte la *population correspondante* dans le bilan démographique et social.

Le PLU 2018 constitue une étape de transition indispensable pour la commune.

Elle doit être aussi une étape d'observation et de réflexion pour construire un projet hors des logiques qui ont prévalu dans le POS et pouvoir faire évoluer son développement dans le cadre de l'élaboration du PLUi.

VI - AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Considérant que la commune doit impérativement disposer d'un document d'urbanisme pour sortir de la situation actuelle et de la logique du POS, que les réserves émises par les PPA doivent être levées pour faire évoluer favorablement le projet et répondre aux attendus du SCoT et du PLH3 et que le PLU 2018 constitue une étape de transition,

J'émet un avis favorable au projet de PLU 2018 de la commune de Cellieu.

Cet avis est assorti **de 3 réserves et de 10 recommandations.**

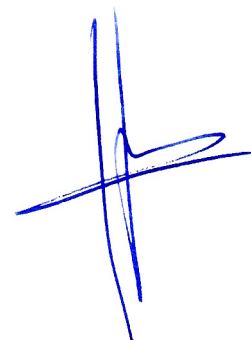
Réserves :

1. Reporter la programmation des zones AU en 2030, y compris la zone AUc avec OAP, conformément au PADD stipulant qu'« un échéancier sera mis en œuvre » (page 6) et porter cette même date dans les dossiers et tableaux ;
2. Prendre en compte les « coups partis », assurer le suivi de ces autorisations et établir le calendrier d'ouverture des zones avec OAP pour ajuster les besoins en foncier ;
3. Joindre le PPRM au PLU et faire évoluer si nécessaire le zonage et le règlement sur le secteur du Mulet.

Recommandations :

1. Faire évoluer le règlement de la zone A pour clarifier les modes d'accueil touristique liés aux exploitations agricoles ;
2. Inscrire dans le règlement les conditions requises autorisant, dans les hameaux, la transformation des bâtiments agricoles non « étoilés » ou des annexes à d'autres fins que la création de nouvelles habitations ;
3. Supprimer la possibilité de construire des logements dans les zones UL ;
4. Expliciter sur le plan de zonage et dans le règlement la portée de l'intitulé « éléments de paysage à protéger pour des motifs écologiques » ;
5. Etablir un bilan des constructions effectives depuis 2017 à l'horizon de 5 ans ;
6. Prioriser les ouvertures à l'urbanisation, la densification et la diversification de logements dans le Bourg puis la Picote, secteurs disposant d'équipements et services de proximité ;
7. Redéfinir le périmètre des zones AU du Mulet et de la Jusserandière « grignotées » par les autorisations récentes ;
8. Faire évoluer l'OAP 2-6 du Mulet pour les mêmes raisons ;
9. Apporter les corrections assurant la cohérence entre les dossiers et une meilleure lisibilité des pièces écrites du PLU ;
10. Concevoir, dès l'approbation du PLU, une information répondant aux questions individuelles des propriétaires et aux questions d'ordre général de la population.

Jeanine BERNE
Commissaire enquêteur
Le 9 août 2019



Document transmis à Saint-Etienne Métropole et au Tribunal Administratif de Lyon.