

ENQUÊTE PUBLIQUE

ayant pour objet le projet de

RÉVISION GÉNÉRALE DU

PLAN LOCAL D'URBANISME (PLU)

**de la commune de BRIGNAIS
(Rhône)**

CONCLUSIONS et AVIS MOTIVÉ

(références TA Lyon : n° E19000224/69 en date du 29 août 2019)

établi par

Jean-Luc FRAISSE

commissaire-enquêteur

02 mai 2022

SOMMAIRE

PRÉAMBULE.....	3
CHAPITRE 1 - CONCLUSIONS MOTIVÉES.....	5
1.1. ORGANISATION ET DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE	5
1.2. LA CONCERTATION ET L'ASSOCIATION.....	6
1.3. LE DOSSIER D'ENQUÊTE.....	7
1.4. LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE	8
1.5. LES AVIS DES PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIÉES.....	8
1.6. LES OBSERVATIONS DU PUBLIC	9
1.6.1. Une maîtrise insuffisante, de la part des propriétaires, de l'évolution de la politique de l'urbanisme et du processus d'élaboration du PLU.....	9
1.6.2. L'étalement dans le temps de certaines orientations du projet initial	9
1.6.3. Le traitement de certains ensembles patrimoniaux à caractère familial	9
1.6.4. La mise en place de protections spécifiques liées à la prise en compte de certains patrimoines bâtis ou naturels	10
1.6.5. Des cas particuliers à régler ou des <i>errata</i> à rectifier :	10
CHAPITRE 2 - AVIS MOTIVÉ.....	11

PRÉAMBULE

Avertissement : ce document fait suite à la décision du Tribunal administratif de Lyon en date du 3 février 2022

Après avoir

- rencontré l'autorité organisatrice et étudié les pièces du dossier d'enquête,
- visité les principaux lieux concernés par le projet,
- rencontré le maire, l'adjointe et la conseillère municipale chargées de l'urbanisme, ainsi que le service Aménagement et urbanisme,
- reçu et analysé les 42 observations orales au cours de nos cinq permanences, examiné les 42 écrits reçus, les 14 contributions déposées sur le site dédié, soit un total d'une centaine observations ou contributions,
- examiné les observations et demandes des 11 personnes publiques associées (PPA) ayant exprimé un avis sur le projet,
- consulté l'autorité organisatrice sur les avis des personnes publiques associées et sur les observations du public à l'occasion de la remise du procès-verbal de synthèse et étudié ses observations en retour,

le commissaire-enquêteur a rédigé le rapport d'enquête publique préalable à la révision du Plan local d'urbanisme (PLU).

Les **conclusions** qui font suite au rapport et l'**avis motivé** du commissaire-enquêteur sur le projet de révision du Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Brignais sont exposés ci-après.

Enquête publique relative au projet de Plan local d'urbanisme de la commune de Brignais (Rhône)

Réf. Tribunal administratif de Lyon : n°E19000224/69 du 29 août 2019

Conclusions et avis motivé du commissaire-enquêteur

2 mai 2022

CHAPITRE 1

CONCLUSIONS MOTIVÉES

1.1. ORGANISATION ET DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

L'objet de la présente enquête publique porte sur le projet de Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Brignais (Rhône).

Le PLU est le principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal ou intercommunal. Il a remplacé le plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement urbains du 13 décembre 2000, dite « loi SRU ».

Le Plan local d'urbanisme actuellement en vigueur a été approuvé le 19 avril 2006 ; depuis, il a connu huit évolutions. Par délibération du 22 mai 2014, le conseil municipal a décidé la mise en révision de ce PLU.

Il a arrêté le projet par délibération du 11 juillet 2019.

Le président du Tribunal administratif de Lyon nous a désigné en qualité de commissaire-enquêteur par décision n°E19000224/69 en date du 29 août 2019

Le 26 septembre 2009, nous avons rencontré M. Chatagnat, responsable du service Aménagement et urbanisme et, à ce titre, chargé de l'organisation de l'enquête, afin de prendre connaissance des conditions dans lesquelles le projet a été élaboré et pour définir les modalités à mettre en place pour assurer la meilleure organisation possible de l'enquête.

Le maire de Brignais a décidé, par arrêté du 18 octobre 2019, l'ouverture de l'enquête publique en vue de la révision générale du PLU sur une durée de 32 jours à compter du lundi 04 novembre, 10h00 jusqu'au jeudi 05 décembre 2019, 17h00.

La publicité réglementaire s'est faite dans les délais prescrits et en conformité avec les dispositions du Code de l'environnement. Elle a consisté en l'affichage des informations contenues dans l'arrêté municipal

portant organisation de l'enquête sur le panneau officiel à la porte de la mairie, en l'insertion de l'avis administratif réglementaire dans « Le Progrès » et « Le Tout Lyon » et, en ce qui concerne l'affiche sur fonds jaune de format A2, en trois autres lieux publics de la commune. Elle a été complétée par les moyens d'information habituels de la mairie : bulletin municipal, site internet, etc. Les mesures de publicité mises en place ont été efficaces et suffisamment variés pour toucher le plus grand nombre de personnes.

Une erreur mineure s'étant glissées dans l'avis publié (le 4 novembre, jour d'ouverture de l'enquête, était présenté comme un samedi alors qu'en réalité, c'était un lundi), un rectificatif a été publié dans les mêmes journaux et dans les même lieux. Cet incident n'a pas été de nature d'empêcher une bonne information du public.

En conclusion, au regard de la procédure et de l'organisation, le commissaire-enquêteur considère que l'enquête publique s'est déroulée conformément à l'arrêté la prescrivant, que toutes les dispositions ont été prises pour informer le public et lui permettre de participer dans les meilleures conditions possibles à l'enquête publique.

1.2. LA CONCERTATION ET L'ASSOCIATION

La commune de Brignais a mis en œuvre tous les moyens requis par la loi dans le domaine de la **concertation** ; elle est même allée au-delà de ce que prévoyait la délibération prescrivant la mise en révision du PLU et définissant les modalités de concertation, ce qui mérite d'être souligné. En effet, deux réunions publiques générales et cinq réunions de concertation par secteur ont été organisées au cours de l'élaboration (la délibération prévoyait au moins une réunion publique). De très nombreuses publications ont été effectuées sur le *site internet de la ville, la page Facebook, le panneau lumineux et le bulletin municipal.*

Cela a permis d'avoir une concertation de qualité qui, entre autres conséquences, a sans doute contribué au climat de calme et de sérénité qui a prévalu pendant tout le déroulement de l'enquête.

De la décision de mise en révision du PLU (22 mai 2014) à l'arrêt du projet (11 juillet 2019), l'élaboration du PLU s'est étalée sur plus de cinq années.

L'association a été organisée aux différentes étapes d'élaboration du PLU ; elle s'est traduite, par quatre réunions, plus deux autres qui ont eu lieu après révision du PADD. En ce qui concerne les avis exprimés après l'arrêt du projet, la consultation des personnes publiques associées n'a pas suscité un nombre élevé d'avis (11). Les plus élaborés sont ceux des services de l'État et de la Communauté de communes de la Vallée du Garon (CCVG).

1.3. LE DOSSIER D'ENQUÊTE

Le dossier d'enquête est conforme à la loi ; il est très complet et va même au-delà dans un souci d'exhaustivité et de transparence à l'égard du public. Il comprend les pièces suivantes.

Le rapport de présentation propose une présentation complète de la commune et des enjeux de la révision (territoire, social, économique, environnement, déplacements). Il justifie les choix retenus en démontrant leur cohérence avec les orientations récentes du droit de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale, établie à la suite de **l'avis de la MRAE** et après modification du PADD, a recueilli l'assentiment de la MRAE et fait l'objet d'un nouvel avis favorable.

Le Projet d'Aménagement et de Développement durable (PADD) a fait l'objet de deux versions successives.

Un cahier présente les six **Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)** qui ont été au cœur de l'enquête.

Le document graphique au 1/5000^e est heureusement complété par un « zoom » sur le centre-ville au 1/1500^e et par un plan des risques et nuisances. Cependant, quelques précisions sont à apporter ou quelques *errata* à corriger (voir pp.17 et 18 du rapport)

Le règlement écrit, précis, détaillé et clair, remplit son office.

La liste des **emplacements réservés** pour l'aménagement de voiries (26), pour la réalisation d'espaces et d'équipements publics (19) et de logements locatifs aidés (2).

Les annexes, au nombre de 10, sont particulièrement complètes.

La note synthétique de présentation d'enquête publique jointe au dossier est un point très positif car ce document dresse de manière claire, complète et bien argumentée un état des lieux qui permet d'expliquer et de justifier les objectifs et choix retenus par la suite.

Le commissaire-enquêteur considère que les documents constituant le dossier d'enquête ont été en mesure d'assurer une information complète du public.

1.4. LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

En ce qui concerne la participation du public, l'enquête s'est déroulée normalement et sans problème particulier.

Le public a disposé, pour s'exprimer, des moyens habituels en la matière : rencontres avec le commissaire-enquêteur au cours des permanences, courriers adressés à celui-ci par voie postale plus, conformément à la loi, un registre électronique hébergé par un site dédié spécialement créé pour l'enquête par un prestataire spécialisé choisi par la mairie.

Au total, une centaine de personnes ont formulé des observations sous différentes formes, certaines personnes ayant pu s'exprimer plusieurs fois et/ou à travers des supports différents.

La participation peut être considérée comme normale.

1.5. LES AVIS DES PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIÉES ET CONSULTÉES

Onze PPA consultées ont donné un avis dans le délai de trois mois qui leur était imparti ; ces avis figurent dans le dossier d'enquête. Les autres PPA sont censées avoir donné un avis favorable.

En conclusion de l'étude des observations et des réserves émises par les PPA, le commissaire-enquêteur retient les points suivants.

- **Services de l'État**°: renforcer la préservation et la restauration des corridors écologiques le long du Chéron et du Merdanson ; restaurer le corridor au sud de la zone photovoltaïque ; intégrer les récentes informations sur la nappe du Garon.

Ces remarques qui visent à renforcer la protection des milieux et des ressources naturels vis-à-vis d'une éventuelle urbanisation sont pertinentes et la commune de Brignais a prévu de les intégrer au projet.

Concernant la réserve des services de l'Etat sur l'impossibilité de prévoir des zones qui seraient ouvertes à l'urbanisation au-delà de la durée de vie du PLU (zone Aur de Rochilly), sans préjuger de la réponse juridique à cette question, nous estimons qu'il est normal, et hautement souhaitable, qu'au moment de l'élaboration de son PLU une commune éprouve le besoin de se projeter dans l'avenir au-delà du court terme... sans que ses réflexions aient pour autant une valeur contraignante et sans que cela obère les possibilités de choix d'une *municipalité future*.

- **Communauté de communes de la Vallée du Garon (CCVG)** : avis favorable ; cependant, pour cet EPCI, à la différence des services de l'État qui ne relèvent pas ce point, le fait d'autoriser sensiblement les mêmes destinations dans toutes les zones d'activités économiques ne correspond pas aux enjeux de différenciation et de maintien d'une offre de foncier à vocation industrielle. Nous retenons que la délimitation des zones à vocation économique (par opposition à celles à vocation d'habitat ou mixte) n'est pas remise en question.

- **La Chambre d'Agriculture** donne un avis favorable avec une réserve (classement d'une parcelle en A plutôt que N). Cette remarque est pertinente dans la mesure où le classement en zone A donnera des perspectives d'évolution à une exploitation agricole.

- **La Commission départementale de Préservation des Espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)** donne un avis favorable avec certaines des remarques ou réserves également évoquées par les services de l'État.

Concernant les réserves, identiques à celles des services de l'Etat, à savoir :

- revoir le classement de la zone AUr de Rochilly,
- compléter le rapport sur les capacités en zones économiques à l'échelle intercommunale afin, notamment, de revoir l'emprise et les modalités d'aménagement de la zone AUi3 et de restaurer le corridor écologique ;
- intégrer dans le rapport de présentation les récentes informations sur la nappe du Garon,
- renforcer la préservation du sud de la zone de projet photovoltaïque (Ne) et, à cette occasion, restaurer le corridor écologique,

nous renvoyons à notre avis sur le retour des services de l'Etat figurant ci-dessus.

Concernant les remarques, elles sont légitimes mais aucune ne remet fondamentalement en cause le projet. La prise en compte de certaines d'entre elles par le maître d'ouvrage permettra, en revanche, d'affiner le projet.

- **La Mission régionale de l'Autorité environnementale** a, dans un premier temps, demandé que le projet soit soumis à évaluation environnementale ; elle a levé cette demande après avoir pris connaissance de l'évaluation environnementale ainsi élaborée par la commune et du nouveau PADD.

1.6. LES OBSERVATIONS DU PUBLIC

Au total, le commissaire-enquêteur a recueilli 42 observations orales, un écrit déposé sur le registre d'enquête, 41 courriers reçus par la Poste ou déposés en main propres et 14 contributions déposées sur le registre électronique, soit un total de l'ordre **100** contributions.

Les thèmes les plus fréquemment abordés ont été les suivants (sans ordre de classement) :

1.6.1. Une maîtrise insuffisante, de la part des propriétaires, de l'évolution de la politique de l'urbanisme et du processus d'élaboration du PLU

Malgré le bilan impressionnant dont la commune fait état en matière d'information et de concertation, on est surpris par le nombre de personnes qui découvrent lors de l'enquête ce qu'un simple certificat d'urbanisme aurait pu leur apprendre sur la constructibilité de leur terrain (par exemple, classement en PENAP depuis 2014) ; par ailleurs, les propriétaires ne font pas toujours le lien entre la révision en cours et le risque d'un changement de qualification de leur terrain.

Il n'est évidemment pas possible d'accéder à des demandes tardives de ce genre. Les seules que nous avons retenues ne concernent que des cas exceptionnels et ne sont, au demeurant, pas de nature à remettre en cause l'économie générale du projet.

Pour régler, ou tenter de régler, ces situations, une attention particulière pouvant aller, de la part de la commune, jusqu'à un accompagnement des intéressés dans la conduite de leur projet serait la bienvenue.

1.6.2. L'étalement dans le temps de certaines orientations du projet initial

La forte poussée d'urbanisation qu'elle a connue autour des années 2017-2018 a amené la commune, suivant en cela les orientations du SCoT, à retarder au PLU suivant l'ouverture à l'urbanisation de terrains à vocation économique.

On ne peut qu'approuver cette mesure qui répond à une préoccupation d'intérêt général et qui, au surplus et en l'état, ne lèse aucun particulier.

1.6.3. Le traitement de certains ensembles patrimoniaux à caractère familial

Pour des raisons et dans un contexte que nous développons dans le cours du rapport¹, certaines demeures ont acquis un caractère patrimonial et familial qui risque d'être remis en cause par une application rigoureuse des règles du droit de l'urbanisme ; ce serait ignorer la réalité humaine de ces foyers dont le mode de gestion est l'indivision entre membres d'une même famille.

Il s'agit d'éviter qu'un usage pointilleux du droit de l'urbanisme ne déstructure complètement ces communautés familiales avec les conséquences que cela peut avoir sur la pérennité du patrimoine en question.

Pour ces raisons, nous proposons, à l'aide d'une **réserve**, un classement en U de ces parcelles.

1.6.4. La mise en place de protections spécifiques liées à la prise en compte de certains patrimoines bâtis ou naturels

Tous les auteurs (au nombre de 10 moins un) d'observations relatives à ce thème ont été surpris par la qualification donnée à leur bien à ce titre.

Effectivement, après nous être rendu sur place et/ou avoir vu des photos de ces biens, nous suggérons d'en reprendre le travail d'analyse dans de meilleures conditions.

1.6.5. Des cas particuliers à régler ou des *errata* à rectifier :

- zones humides : refaire le point pour éviter les risques d'oublis ;
- une maison vient d'être construite sur un terrain classé (AP-91) en AU (RE.09) : il convient de mettre à jour le plan de zonage ;
- destination du site du Garrel (OAP n°5) : poursuivre les recherches relatives à l'origine de propriété et aux conditions dans lesquelles le transfert à la commune a été opéré ;
- limite entre la zone de la ferme solaire et les villas riveraines : trouver un arrangement qui concilie les intérêts de l'opérateur et ceux des riverains ;
- ER-17 : soumettre les deux parcelles mitoyennes appartenant au même propriétaire à un régime commun (de préférence AUr plutôt qu'ER) ;
- ER-3 : vérifier la compatibilité d'un parking en zone N ;
- Association syndicale des Hauts de Brignais : essayer de régler le problème de ce lotissement auquel l'application des règles actuellement en vigueur conduit à des situations problématiques ;
- éclaircir la situation autour du carrefour bld Georges Brassens-route de Soucieux, notamment en fonction de la réalisation d'une éventuelle liaison vers la rue de Bonneton ;

Pour le reste, nous renvoyons à nos avis figurant au cas par cas dans le résumé des contributions par ordre alphabétique (pp. 49 à 98 du rapport).

¹ Cf. p.101

CHAPITRE 2

AVIS MOTIVÉ

A l'issue de l'enquête publique, il nous apparaît que le projet de révision du PLU de la commune de Brignais constitue une réponse adaptée aux enjeux d'urbanisme nationaux et locaux mais qu'il doit néanmoins faire l'objet de quelques ajustements retranscrits sous la forme de réserves et des recommandations ci-dessous.

Aussi, nous estimons :

- que les dispositions réglementaires en matière d'organisation d'enquête publique ont été respectées ;
- que le public a été correctement informé de l'ouverture d'une enquête publique par voie d'affiche en mairie, dans différents lieux d'affichage, ainsi que par voie de presse, sur le site Internet, la page Facebook et le panneau lumineux de la commune... même si on peut regretter que la population ne se manifeste que lorsque les changements touchent leur patrimoine ;
- que les documents mis à la disposition des visiteurs pendant 32 jours consécutifs en mairie de Brignais et sur le site Internet dédié ont permis aux personnes intéressées de prendre connaissance de la nature du projet et de son incidence sur l'environnement ;
- que les observations formulées par le public et les personnes publiques associées ne remettent pas en cause l'économie générale du projet ;
- que le projet de PLU présente des points forts suivants :
 - répond aux objectifs fixés par le code de l'urbanisme et les documents supra-communaux,
 - assure un équilibre entre le centre urbain, qui doit être densifié du fait de la présence d'une gare, notamment, et des espaces périphériques plutôt pavillonnaires,
 - prévoit le report de l'urbanisation du secteur de Rochilly,
 - son élaboration a été accompagnée d'un effort important d'information et de concertation en direction de la population,

- protège et met en valeur les continuités boisées et les trames vertes et bleues et prend en compte les risques naturels,
- o que le projet de PLU présente des points faibles suivants :
 - l'analyse des espaces verts à protéger n'a pas toujours été suffisamment fine ;
 - des règles d'urbanisme instaurées sur certains ensembles patrimoniaux dans un but conservatoire (zone inconstructible, protection au titre de l'art. L151-19, CU) risquent de produire l'effet inverse de celui désiré. En effet, en contraignant fortement les possibilités d'évolution d'un patrimoine, le risque est de voir sa pérennité remise en cause du fait de l'abandon des investissements de la part des propriétaires
- o que la non-prise en compte de certaines observations du public est justifiée par l'intérêt général porté par la commune ;
- o que les points forts du projet l'emportent largement sur les points faibles ;

Par ces motifs,

nous exprimons un AVIS FAVORABLE sur le projet de PLU de la ville de Brignais

et

- nous émettons les réserves suivantes portant sur le classement en :
 - **A des parcelles AS-4, AS-6 et AR-514 (partie située au nord d'une ligne allant de l'angle sud-ouest de la parcelle 515 jusqu'au portail situé au 19 rue du Bonnet, soit environ 1 000 m²) ;** en effet, la bascule en zone agricole des parcelles AS-4 et AS-6 qui n'ont aucun caractère agricole et qui sont par ailleurs classées constructibles depuis au moins 2006 ne se justifie pas. Il en est de même pour la partie de la parcelle AR-514 qui se trouve, de surcroît, bordée sur deux de ses côtés par un terrain classé en U et par une route ;
 - **N des parcelles AH-59, AH-60 et partie Est de AH-61 (dans les conditions définies pp.70-71 de notre rapport) ;** en effet, le classement en zone N de la parcelle AH-60 contenant une ancienne ferme avec les bâtiments datant des XVIIIème et XXème siècles empêcherait toute mise en œuvre de projets de valorisation susceptibles d'assurer la conservation de cette zone alors même que la parcelle est constructible depuis au moins 2006. Pour la parcelle AH-59, il s'agit d'assurer la continuité avec le classement de la parcelle en zone constructible depuis de nombreuses années.

et nous demandons qu'elles soient rattachées à la zone U pour les raisons explicités ci-dessus sachant en outre qu'elles sont mitoyennes de la zone U ;

- nous formulons les recommandations suivantes :

- **revoir les qualifications relatives aux :**
 - périmètres ou bâtiments d'intérêt paysager et patrimonial protégés au titre de l'art. L151-19, CU ;**
 - espaces boisés classés protégés au titre des art. L113-1 et L113-2, CU ;**
 - jardins, espaces verts, arbres remarquables ou boisements à préserver au titre des articles L151-19 et L151-23, CU ;**
- **actualiser les corridors écologiques et zones humides à protéger au titre de l'article L151-23 ;**
- **régler les cas particuliers et rectifier les *errata* signalés en page 7 du présent document ;**
- **pour le reste, nous renvoyons à nos indications figurant dans le corps du rapport (5.2.1. Analyse des observations).**

Ces réserves et recommandations ne remettent pas en cause notre avis favorable.

Fait à Lyon, le 2 mai 2022.

Le commissaire-enquêteur,



Jean-Luc FRAISSE