

Préfecture de la Haute-Loire
Commune de Valprivas (43210)

***Enquête publique relative au projet d'élaboration du Plan Local
d'Urbanisme (PLU) et d'abrogation de la carte communale de la
commune de Valprivas (43210).***

Le 16 décembre 2024

Conclusions motivées

A – RAPPEL SUCCINCT DU PROJET

1 – Cadre général du projet

Située dans le département de la Haute-Loire, en région Auvergne-Rhône-Alpes, la commune de Valprivas est membre de la communauté de communes «Marches du Velay-Rochebaron». Elle se situe à 58 km du Puy-en-Velay, la préfecture du département. Commune de moyenne montagne, elle domine la vallée de l'Andrable. Au 1er janvier 2024, Valprivas est classée «commune rurale à habitat très dispersé» par l'Insee.

Ses 539 habitants sont répartis sur une superficie de 23,66 km², ce qui conduit à une densité de 22 habitants par km².

L'occupation des sols de la commune est marquée par la répartition suivante : forêts (56,7 %), prairies (21,4 %), zones agricoles hétérogènes (19 %), milieux à végétation arbustive et/ou herbacée (1,5 %), zones urbanisées (1,4 %).

La typologie des logements à Valprivas élaborée en 2018 présente une caractéristique marquante du parc de logements selon laquelle la proportion de résidences secondaires et de logements occasionnels (29,8 %) est supérieure à celle du département (16,1 %) et à celle de la France entière (9,7 %). Concernant le statut d'occupation de ces logements, 86,3 % des 539 habitants de la commune

sont propriétaires de leur logement, contre 70 % pour la Haute-Loire et 57,5 % pour la France entière.

La commune est actuellement dotée d'une carte communale approuvée le 10 novembre 2005.

2 – Objet de l'enquête.

La présente enquête publique a pour objet l'abrogation de la carte communale de Valprivas en cours de validité en vue de son remplacement par plan local d'urbanisme (PLU), dont le projet fait l'objet de la présente enquête publique.

3 – Cadre juridique

Le projet de document soumis à enquête est réalisé en application (liste non exhaustive) :

- du code de l'urbanisme,
- du code de l'environnement,
- du code général des collectivités territoriales,
- du code civil,
- du code forestier,
- de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets,
- de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'Urbanisme et l'Habitat,
- de la loi Engagement National pour l'Habitat,
- la loi 2014-1170 du 13 octobre 2014 pour l'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (LAAAF),
- de la loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014,

- des lois sur l'eau et les milieux aquatiques des 3 janvier 1992 et 30 décembre 2006,
- la loi Grenelle 1 du 3 août 2009 et la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 (loi portant engagement national pour l'environnement – ENE),
- la loi Montagne ;
- le Schéma Régional D'aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) de la région Auvergne Rhône Alpes ;
- le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays de la Jeune Loire et ses rivières.

4 – Présentation du projet

L'abrogation de la carte communale actuellement en vigueur et son remplacement par un Plan Local d'Urbanisme réalisé en totalité *ex nihilo*, ont imposé à l'équipe municipale, à partir du bilan de la situation actuelle (équipements, développement, population, etc.) de mener des travaux d'anticipation sur les évolutions futures afin de définir les dispositions nécessaires à la maîtrise de son urbanisme à l'horizon 2035.

L'aboutissement de ces travaux d'anticipation se concrétise par un document appelé «projet d'aménagement et de développement durables (PADD)» dont l'étude a débuté le 26 avril 2023. Le Code de l'Urbanisme dispose en son article L. 151-5 que le PADD définit et fixe des objectifs quantifiés sur les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ; les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

Le PADD de Valprivas mentionne les 3 principaux objectifs :

- préserver l'identité de Valprivas,
- conforter le cadre de vie,
- préparer l'avenir et relever les défis de demain.

Les zones à urbaniser ont été réduites environ de moitié afin de prendre en compte les enjeux de limitation de la consommation foncière ainsi que les enjeux paysagers et environnementaux. La commune souhaite accueillir des habitants de manière progressive afin de pérenniser ses équipements et services.

Concernant le projet urbain, il accorde la priorité aux constructions du centre-bourg ; de plus, des extensions sont possibles dans les hameaux de Chazelet, Le Besset et Bataillet qui sont dotés de réseaux. A l'inverse, du fait qu'ils présentent une activité agricole, tous les autres hameaux ont été déclassés.

La collectivité a élaboré un projet avec pour objectifs le maintien de l'attractivité de la commune en termes d'activités économiques (principalement l'agriculture), l'accueil de population, l'offre en équipements, services et commerces en gardant comme fil rouge la préservation des espaces naturels et agricoles.

La réalisation du PLU a permis sa mise en compatibilité avec le document de référence qu'est le SCoT du Pays de la Jeune Loire et ses rivières.

La préservation de l'environnement et de la biodiversité se traduit dans le PADD par une cartographie des éléments de la Trame Verte et Bleue qui doivent être protégés. Le règlement graphique ainsi que le règlement littéral traduisent cette volonté de préservation.

La prise en compte de la dimension environnementale passe aussi par la limitation de la consommation foncière et induit un impact moindre du projet de PLU par rapport à la carte communale existante.

5 – Liste des pièces du projet

Le dossier d'enquête publique est constitué des pièces suivantes :

- le projet d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme comprenant :
 - ✓ le rapport de présentation
 - ✗ une note de présentation non technique, conforme à l'article R. 123-8 2° du code de l'environnement,
 - ✗ le diagnostic (caractéristiques sociodémographiques, logement, économie, équipements, services et vie locale, déplacements, consommation foncière, la coopération intercommunale et les règles supra communales, les équipements et les réseaux),
 - ✗ l'état initial de l'environnement,
 - ✗ le volet paysager,
 - ✗ l'étude de densification, l'organisation urbaine, l'occupation du territoire et la consommation foncière,
 - ✗ la justification des choix retenus,
 - ✓ le Projet d'Aménagement et de Développement Durables ;
 - ✓ les Orientations d'Aménagement et d'Orientation ;
 - ✓ le règlement écrit et graphique incluant la liste des Emplacements Réservés ;
 - ✓ les annexes :
 - liste des Servitudes d'Utilité Publique,
 - plan des Servitudes d'Utilité Publique,
 - mémoire des annexes sanitaires,
 - plan du réseau d'adduction d'eau potable,
- les pièces administratives liées à la procédure d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme dont les délibérations et l'arrêté d'ouverture d'enquête,
- sur les 17 personnes publiques associées consultées, celles qui ont répondu sont listées ci-dessous :
 - Préfecture de la Haute-Loire,

- Commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (CDPENAF),
- Chambre de Commerce et d'Industrie de la Haute-Loire,
- Chambre d'Agriculture de la Haute-Loire,
- Commission du Schéma de Cohérence Territorial du Pays de la Jeune Loire,
- Le syndicat intercommunal d'Adduction d'Eau Potable du Haut-Forez.

B – ORGANISATION DE L'ENQUÊTE

1 – Désignation du commissaire enquêteur

Par décision n° E24000083/63 du 23 septembre 2024, Madame la Présidente du Tribunal Administratif m'a désigné comme commissaire enquêteur titulaire et a désigné Monsieur Henri de Fontaines comme commissaire enquêteur suppléant pour conduire l'enquête publique relative à l'élaboration du PLU de la commune de Valprivas.

2 – Arrêté d'ouverture de l'enquête

Par arrêté municipal n° 2024 - 51 du 3 octobre 2024, Madame le Maire de la commune a précisé les modalités d'organisation de l'enquête. Notamment, il est mentionné que l'enquête publique se déroulera pendant une durée de 30 jours consécutifs à partir du 28 octobre 2024 à 9h00 au 26 novembre 2024 à 12h00, le siège de l'enquête étant situé à la Mairie de Valprivas - 11 rue des Écoliers - 43210 Valprivas.

3 – Visite des lieux avec le porteur de projet

Le 28 octobre 2024, j'ai eu un entretien dans les locaux de la Mairie de Valprivas avec Madame Claudine Liothier, maire de la commune afin d'évoquer les motivations de cette enquête et ses problématiques principales. Cet entretien a été suivi par la visite du territoire communal pour mieux visualiser les OAP, les lieux susceptibles de générer des controverses, notamment, quant à la limitation de la consommation foncière et la préservation de la trame verte et bleue.

4 – Mesures de publicité

Un avis d'enquête a été affiché sur le panneau d'affichage de la mairie ; il est paru sur Illiwap et sur le site internet de la commune.

Conformément à l'article n° 10 de l'arrêté municipal, il a été demandé à deux journaux de la presse locale, «L'Éveil de la Haute-Loire» et «La Tribune – Le Progrès», d'insérer l'avis d'ouverture d'enquête :

- une première fois 15 jours au moins avant le début de l'enquête,
- une seconde fois dans les 8 premiers jours de l'enquête.

J'ai vérifié que ces insertions ont été effectuées, les parutions dans «L'Éveil de la Haute-Loire» étant intervenues le vendredi 11 octobre et le lundi 28 octobre 2024, et celles dans «La Tribune – Le Progrès» le mercredi 9 octobre et le mardi 29 octobre 2024.

Avis du commissaire enquêteur : les directives relatives à la publicité légale ont été appliquées.

C – DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

1 – Permanences réalisées (nombre, dates, horaires, conditions, ambiance)

J'ai réalisé les quatre permanences prévues dans les locaux de la mairie de Valprivas aux dates et horaires mentionnés dans l'arrêté :

- le lundi 28 octobre 2024 de 9h00 à 12h00, date d'ouverture de l'enquête ;
- le samedi 02 novembre 2024 de 9h00 à 12h00 ;
- le mercredi 13 novembre 2024 de 14h00 à 17h00 ;
- le mardi 26 novembre 2024 de 9h00 à 12h00, date de clôture de l'enquête.

L'enquête s'est déroulée sereinement et de façon nominale conformément aux dispositions de l'arrêté municipal.

2 – Réunions publiques (éventuelles)

Néant

3 – Observations du public (nombre, modalités d'enregistrement)

Les observations se déclinent comme suit

- pour le public :
 - 37 entretiens oraux qui ont tous été notés sur le registre, dont certains ont été confirmés par des documents annexés au présent procès-verbal,
 - 15 message électronique adressé à la mairie de Valprivas,

- 18 réponses de personnes publiques associées (PPA) suite aux envois par la mairie de Valprivas de son projet de PLU, certaines n'appelant pas de réponse,
- 2 remarques du commissaire enquêteur.

4 – Clôture de l'enquête

A l'issue de la quatrième permanence qui correspondait au moment de clôture de l'enquête publique, j'ai clos le registre.

Le 2 décembre 2024, j'ai remis directement à Madame la maire de Valprivas le procès verbal de synthèse. J'ai reçu le mémoire en réponse le 13 décembre 2024.

D – MOTIVATION DU PROJET : OBJECTIFS ET PROBLÉMATIQUES.

La présente enquête publique a pour objet l'abrogation de la carte communale en cours de validité au profit de la réalisation du projet de plan local d'urbanisme (PLU) de Valprivas; ces actions sont nécessaires pour remédier à la fragilité juridique de la commune face à tout contentieux du fait de l'ancienneté de sa carte communale actuelle qui ne prend pas en compte les lois environnementales récentes.

La carte communale est un document d'urbanisme qui définit les règles d'occupation des sols dans une commune. Elle délimite précisément les zones où les constructions sont autorisées ou interdites. Elle ne donne pas d'informations précises en termes de règles d'implantation (emprise au sol, hauteur maximale des constructions...). Ce sont les règles du Règlement National d'Urbanisme (RNU) qui s'appliquent.

De plus, elle présente des avantages certains :

- elle est adaptée aux besoins locaux : examinée en Conseil Municipal, elle peut s'adapter aux spécificités et aux caractéristiques de la commune et offre donc plus de souplesse que le PLU,
- c'est un document simple : contrairement aux PLU qui sont assez complexes à comprendre et à mettre en œuvre, elle est accessible et compréhensible au plus grand nombre. Grâce à elle, les communes peuvent définir facilement leurs propres règles d'urbanisme,
- elle nécessite des frais d'étude et de mise en œuvre beaucoup moins importants que ceux d'un PLU ou d'un PLUi,
- elle contribue à la protection de l'environnement : elle peut réglementer ou interdire la construction sur certaines zones du territoire afin de protéger des espaces naturels et des paysages, ou de préserver la biodiversité,
- elle est évolutive : en cas de besoins locaux nouveaux, elle peut faire l'objet d'une révision. Les modifications sont établies en Conseil Municipal et donnent lieu à une consultation de la population locale.

La carte communale apparaît donc comme un outil d'urbanisme simple et pratique, offrant de la souplesse aux communes pour s'adapter à leurs besoins spécifiques.

Madame le Maire et son conseil municipal ont procédé à l'examen de la pertinence de l'actualisation de l'actuelle carte communale en regard des évolutions des réglementations applicables, notamment celles du Code de l'Environnement et celles du Code de l'Urbanisme. Elle s'est avérée être un document à reprendre en totalité pour tenir compte :

- des lois environnementales et urbanistiques promulguées depuis plus de 15 ans
- des nouveaux objectifs de la commune en matière de développement durable.

Justification du choix de l'élaboration d'un PLU

Ensuite, une réflexion a été menée pour décider du meilleur choix entre la révision de la carte communale et l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme. Cette seconde alternative a prévalu en regard de la gestion de l'évolution de la commune, de la programmation de l'ouverture à l'urbanisation des secteurs constructibles, de la mise en place d'outils de protection du patrimoine et de la perspective éventuelle de la création d'un PLU intercommunal.

Le PLU, qui précise le droit des sols pour l'intérêt général, répond à plusieurs enjeux :

- dresser un bilan de développement de la commune,
- d'opérer des choix pour mettre en place de nouveaux objectifs et les traduire dans le document par des dispositions adaptées.

L'élaboration d'un PLU a été décidée le 24 septembre 2021 par délibération du conseil municipal qui a souhaité que la totalité des travaux de révision du PLU donne lieu à une concertation constante avec la population de la commune.

Avis du commissaire enquêteur : en optant pour la réalisation d'un PLU, la commune a fait le choix de la meilleure adaptation de sa gestion des sols aux évolutions légales environnementales et urbanistiques. J'approuve cette démarche.

E – COHÉRENCE

Le dictionnaire de l'Académie Française définit le mot «cohérence» comme étant une harmonie étroite entre les parties d'un ensemble, manifestée par une absence de contradiction dans l'enchaînement des parties de cet ensemble.

Avis du commissaire enquêteur

La cohérence attendue est celle de toutes les dispositions légales de façon à ce que leurs déclinaisons dans les documents de tous niveaux soient elles-mêmes cohérentes en application de prescriptions souvent codifiées.

Le projet soumis à enquête répond à une obligation de cohérence voulue par le législateur et impulsée par l'État dans la convergence de plusieurs approches : l'évolution de la population ainsi que la maîtrise des sols dans un contexte de préservation environnementale.

Évolution de la population

En cohérence avec le SCoT, le dossier prévoit une augmentation annuelle de 0,9 %, ce qui conduit, à l'échéance de 2035, à 600 habitants. Cet accroissement de la population estimé à 80 habitants requiert des capacités d'accueil suffisantes reposant, à la fois, sur la rénovation d'habitations anciennes, la densification (57 %) et l'extension de la zone urbanisée.

En tenant compte du desserrement des ménages, le besoin total de logements à l'aboutissement du PLU est de 67, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) permettant l'atteinte de cette prévision selon un échéancier prévisionnel d'ouverture à leur urbanisation conditionnée à la réalisation d'équipements pour répondre aux besoins de viabilité de chaque foyer.

Maîtrise des sols

Les enjeux de la lutte contre l'artificialisation des sols sont majeurs : préservation des espaces naturels et de la biodiversité, lutte contre l'étalement urbain, maintien des terres agricoles et de leur potentiel de protection alimentaire.

En Auvergne-Rhône-Alpes, plus de 30000 hectares d'espaces agricoles et forestiers ont été consommés sur la période 2011-2021. La région, marquée par une forte diversité de son territoire, montre une forte attractivité avec un taux de croissance annuel prévisionnel de sa population supérieur à celui du territoire national.

Il est donc primordial de prévoir accueillir cette augmentation démographique et les activités afférentes par la mise en place d'un modèle d'aménagement plus respectueux des sols.

La représentation nationale a voté en 2021 la loi dite «Climat et Résilience» fixant l'objectif de «zéro artificialisation nette» (ZAN) qui vise à réduire de 50% la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020, et la neutralité en matière d'artificialisation à horizon 2050.

Le projet de PLU de Valprivas applique ces directives : il décline en zone agricole 43,75 hectares sur les 86,39 hectares situés à ce jour en zone constructible, afin de préserver les enjeux liés à l'agriculture et la qualité environnementale de la commune ; en outre, cette décision d'évitement du mitage est justifiée par l'importance des coûts induits qui seraient à la charge de la commune (prolongation des réseaux pour chaque parcelle non encore desservie, allongement des circuits de collecte des ordures ménagères, etc.) ainsi que l'absence inexplicquée de constructions sur des parcelles pourtant constructibles depuis longtemps.

Enfin, conformément à la loi «Climat et Résilience», le constat de la consommation foncière de 5 hectares lors de la décennie précédente conduit le projet à la limiter à 2,5 hectares jusqu'en 2035 avec un objectif de 10 logements par hectare.

La preuve de cette cohérence d'ensemble est apportée par la Préfecture qui conclut : «il apparaît que ce projet satisfait aux différentes lois d'aménagement et d'urbanisme dont les principes régissent les objectifs assignés aux documents d'urbanisme, ainsi que les politiques publiques en matière d'aménagement du territoire».

Cette cohérence d'ensemble est donc établie.

F – IMPACT ENVIRONNEMENTAL

L'absence d'impact environnemental notable probable du projet de PLU sur le territoire est l'aboutissement d'une démarche initiée par une définition des enjeux du territoire, à savoir :

- la préservation de la biodiversité,
- la préservation de la trame verte et bleue (T.V.B.), les continuités écologiques, zones humides, forêts, espaces boisés, zones bocagères,
- l'adaptation aux changements climatiques et préservation de l'eau.

L'un des objectifs du PADD est de préparer l'avenir et relever les défis de demain. Cet objectif se décline selon les items suivants :

- protéger les richesses écologiques du territoire : la protection des espaces naturels de toutes sortes (forêts, espaces boisés, réseau bocager, landes) font l'objet de prescriptions spécifiques dans le règlement ; l'évaluation environnementale établit que le projet n'a aucune incidence notable sur la zone Natura 2000 ; enfin la Trame Verte et Bleue du SCoT a été prise en compte dans le zonage,

- préserver et valoriser l'eau du territoire : les zones humides sont repérées et protégées par la règlement ; préservation d'une coulée verte à l'intérieur du secteur construit du bourg ; la lutte contre l'imperméabilisation des sols et l'obligation d'équiper les constructions nouvelles d'un réseau séparatif d'écoulement des eaux (pluies / usées) sont prescrites par le règlement,
- encourager la transition énergétique conformément aux lois en vigueur (énergies renouvelables, modes de déplacement doux, etc .),
- agir pour la santé des habitants : lutte contre les nuisances, préservation des espaces verts et de l'eau,
- réduire la consommation foncière : le projet restitue plus de 40 hectares aux espaces naturels, agricoles et forestiers qui vont représenter plus de 98 % de la superficie communale et les zones constructibles moins de 2 %.

La démarche conclut à une répartition du territoire en quatre zones A, AU, N et U, ayant chacune leurs spécificités environnementales propres, ce qui conduit à des mesures de protections adaptées reprises dans les prescriptions du règlement écrit.

Enfin, le projet prévoit, pour l'ensemble de la commune, une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) climatique destinée à limiter l'imperméabilisation des sols ainsi que la préservation forestière, des haies, des paysages et du patrimoine naturel.

Avis du commissaire enquêteur : la démarche décrite ci-dessus a été conduite avec rigueur dans le respect des lois en vigueur ce qui crédibilise l'atteinte d'un impact environnemental maîtrisé comme l'attestent les réponses favorables des PPA et le silence de la MRAé.

G – OPPOSITIONS MAJEURES OU DIFFICULTÉS (IMPORTANCE, MOYENS POUR LES SURMONTER)

Néant

H – RÉSERVES. JUSTIFICATIONS.

Néant

I – RECOMMANDATIONS. JUSTIFICATIONS.

Néant

J – AVIS PERSONNEL DU CE

Avec 37 observations et 15 messages électroniques pour 540 habitants, il est clair que 90 % de la population de la commune s'est appropriée le présent projet de PLU qui représente une bonne base de travail pour les années à venir.

Compte tenu que ce document couvre un large éventail d'objectifs et de problématiques, il est fort probable que la commune soit amenée à procéder à des modifications ou à des révisions afin de prendre en compte les premiers retours d'expérience et les évolutions qui ne manqueront pas de survenir.

Il est regrettable de constater qu'aucune remarque d'ordre général n'ait été formulée par le public, ce qui est pourtant la motivation essentielle d'une enquête

publique. Les remarques émises ont seulement porté sur des demandes particulières.

Il en résulte la constatation qu'aucun jugement fondé sur les perspectives proposées dans ce plan n'a été émis. Ceci est d'autant plus regrettable que ce type d'enquête publique est destiné à permettre la prise de conscience de nos concitoyens de la suprématie de l'intérêt collectif sur l'intérêt particulier.

Enfin, l'analyse de l'ensemble des pièces du dossier permet, à la fois, d'affirmer que l'élaboration du projet a été menée dans les règles de l'art et de souligner le courage de la commune face à la prise de décisions difficiles.

Avis motivé

- Vu le code de l'urbanisme,
- Vu le code de l'environnement,
- Vu les remarques formulées par le public,
- Vu la qualité des réponses apportées par le pétitionnaire aux observations des organismes sollicités (Préfecture de la Haute-Loire / direction technique des territoires),
- Dans la mesure où les prescriptions formulées par Préfecture de la Haute-Loire seront prises en compte dans la rédaction définitive du projet,
- Compte tenu des arguments développés ci-dessus,
- Compte tenu de la nécessité essentielle du projet pour l'avenir du territoire de la commune de Valprivas et de son développement économique et démographique équilibré et raisonné,
- Compte tenu de sa compatibilité avec les documents cadres, dont certains vont être révisés, notamment le SCoT de la Jeune Loire et

ses rivières, le SDAGE Loire- Bretagne, le SAGE Loire Amont, le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) d'Auvergne Rhône Alpes,

- Compte tenu du fort investissement environnemental décliné dans le projet,

j'émet un **AVIS FAVORABLE** au projet de PLU de Valprivas qui répond au souci d'équilibre entre la croissance démographique de la commune, la préservation et l'amélioration de ses atouts tant naturels qu'économiques, la maîtrise de l'urbanisation future dans le respect des prescriptions légales et réglementaires.

Le commissaire enquêteur
Claude Lefort