

Enquête publique relative à la modification n° 2 du PLU de CHARNAY-LÈS-MÂCON

du lundi 26 juin 2023 au lundi 31 juillet 2023
(arrêté du maire N° 181/23 du 31 mai 2023)



Grande rue de la Coupée (photothèque de la commune)

Conclusions et avis du commissaire enquêteur

Commissaire-enquêteur : Jean-François LAVIT
Décision du Tribunal Administratif de Dijon N° E23000040/21 du 25 avril 2023

SOMMAIRE

	Page
1/ Préambule	3
2/ Conclusions	
2-1/ Sur les critiques émises quant aux insuffisances supposées du dossier	5
2-2/ Sur les dispositions destinées à limiter l'imperméabilisation, à mieux maîtriser la densification, à favoriser un bâti plus compact, à mieux encadre la division parcellaire notamment en zone pavillonnaire	6
2-3/ Sur les dispositions relatives au développement de la mixité sociale	7
2-4/ Sur les dispositions destinées à préserver patrimoine et paysage	7
2-5/ Sur les dispositions diverses et les dispositions environnementales	8
2-6/ Sur les erreurs, imprécisions ou oublis détectées par l'enquête publique	8
2-7/ Sur le déroulement de l'enquête	8
3/ Avis du commissaire enquêteur	9

1/ Préambule

La présente enquête concerne la modification n° 2 du PLU de Charnay-lès-Mâcon. Celle-ci prévoit diverses dispositions destinées à améliorer la qualité urbaine et à prendre en compte les enjeux environnementaux ou de mixité sociale.

Dispositions destinées à limiter l'imperméabilisation, à mieux maîtriser la densification, à favoriser un bâti plus compact, à mieux encadrer la division parcellaire notamment en zone pavillonnaire

- implantation à l'alignement et sur une limite latérale au sein d'un front bâti de 20m en zone UA le long de la Grande rue de la Coupée ;
- augmentation des règles de prospect au sein des zones UB, UAa, UC ;
- instauration d'un coefficient de pleine terre de 0,2 et d'un coefficient de biotope de 0,4 en zone UA ;
- instauration d'un coefficient de pleine terre de 0,3 et d'un coefficient de biotope de 0,5 en zone UB ;
- instauration d'un coefficient de biotope de 0,2 en zones Ux et AUx.

Disposition relatives au développement de la mixité sociale

- extension de la servitude de mixité sociale (qui ne concernait que les zones AU et une petite partie de la zone UC) avec respect d'une proportion minimale de 25% de logements pour toutes les opérations de plus de 10 logements en zone UA, UB, UC et 1AU.

Dispositions destinées à préserver patrimoine et paysage

- hauteur minimale de R+1 au sein d'un front bâti de 20m en zone UA le long de la Grande rue de la Coupée (disposition davantage justifiée par la préservation de la qualité du paysage bâti que par le besoin de densité) ;
- protection spécifique au titre de l'article L151-19 du code de l'urbanisme pour les fronts bâtis et certains bâtiments de la Grande rue de la Coupée ;
- augmentation de la zone N et de la zone A au détriment de la zone UC au niveau du carrefour de la Massonne afin de mieux protéger coulée verte et cônes de vue identifiées au PADD du PLU ;
- diverses protections de boisements, parcs et jardins soit en EBC, soit au titre des articles L151-19 et L151-23 du code de l'urbanisme ;
- protection des murs en pierre ;
- interdiction des clôtures de type filets verts ou canisses.

Dispositions environnementales

- assouplissement de la règle relative à l'intégration des panneaux photovoltaïques en zone UA ;
- assouplissement des règles en zone Uca (bâti jumelé) afin de faciliter l'isolation extérieure ;
- évolution des règles de stationnement afin de prise en compte des besoins liés aux vélos et véhicules électriques.

Dispositions diverses

- correction d'une erreur matérielle relative au zonage d'une partie du terrain de l'aérodrome ;
- harmonisation des règles relatives aux hauteurs de clôture ;

- actualisation des emplacements réservés compte tenu de l'évolution des besoins.

La procédure choisie (modification de droit commun avec enquête publique) permet notamment de :

- majorer de plus de 20 % les possibilités de construction résultant de la mise en œuvre des règles du PLU(i) dans une zone ;
- diminuer ces possibilités de construire ;
- réduire la surface d'une zone urbaine (zone U) ou à urbaniser (zone AU) .

Le maire a prescrit l'engagement de la modification n° 2 du PLU par arrêté du 27 janvier 2023. La commune a sollicité le 9 mars 2023 l'autorité environnementale pour avis conforme sur la dispense d'évaluation environnementale (art. L104-33 CU).

Le commissaire enquêteur et sont suppléant ont été désignés par le tribunal administratif de Dijon le 25 avril 2023.

L'autorité environnementale a confirmé par courriel du 9 mai 2023 son avis conforme tacite à la dispense d'évaluation environnementale décidée par la commune.

Le maire a prescrit l'ouverture de l'enquête publique par arrêté n° 181/23 du 31 mai 2023.

La commune a délibéré le 12 juin 2023 pour confirmer l'absence d'évaluation environnementale.

L'enquête publique s'est déroulée du 26 juin 2023 à 9h00 au 31 juillet 2023 à 17h00.

Le siège de l'enquête était la mairie de Charnay-lès-Mâcon.

La publicité de l'enquête a compris des publications dans la presse locale (JSL, Mâcon infos et l'Exploitant Agricole) le 9 juin 2023 puis le 30 juin et le 3 juillet l'affichage de l'avis en mairie, aux services techniques et à l'angle de la rue de la Gendarmerie et de la Grande rue de la Coupée au moins 15 jours avant le début de l'enquête et pendant toute sa durée. La commune a mis en place des informations complémentaires en sus des obligations réglementaires (bulletin municipal, Facebook, panneau lumineux, radios locales).

Le dossier d'enquête comprenait une note de présentation de l'enquête, les arrêtés du maire, le rapport de présentation complémentaire, les règlements opposables et envisagés après modification, les avis des personnes publiques associées (PPA), l'accord tacite de l'autorité environnementale quant à l'absence d'autorisation environnementale, la réponse de la communes aux observations des PPA. Il a été mis à disposition du public en version "papier" à la mairie de Charnay-lès-Mâcon pendant les heures habituelles d'ouverture au public ainsi qu'en version numérique sur le site internet de la commune et sur un ordinateur accessible au public en mairie.

Le commissaire enquêteur a reçu le public lors de 4 permanences organisées à la mairie de Charnay-lès-Mâcon

- mercredi 28 juin de 14h00 à 17h00
- samedi 8 juillet de 9h00 à 12h00
- vendredi 21 juillet de 14h00 à 17h00
- lundi 31 juillet de 14h00 à 17h00.

Pendant la durée de l'enquête, le public pouvait porter ses observations écrites sur le registre d'enquête à sa disposition en mairie ou les adresser au commissaire enquêteur par courrier postal ou électronique..

2/ Conclusions

2-1/ Sur les critiques émises quant aux insuffisances supposées du dossier

Plusieurs contributions se sont montrées critiques sur le choix de la procédure, la période d'enquête, l'information du public, la complexité du dossier, l'absence d'évaluation environnementale, l'absence de données territoriales.

La commune a clairement indiqué qu'elle a choisi de faire évoluer son PLU par le biais d'une modification afin de traiter certains enjeux et qu'elle envisagera une révision générale lorsque le SCoT sera approuvé étant précisé que cette échéance est prévue à court terme. Je considère que cette position est la plus sage et la plus pertinente afin de ne pas avoir à remettre le PLU en chantier une fois le SCoT approuvé.

Au sujet du choix de la période d'enquête et de l'information du public, je note que la commune a mis en œuvre une information bien plus large que l'information réglementaire (réseaux sociaux, bulletin municipal, panneau lumineux, radio locale), que la durée d'enquête choisie (plus de 5 semaines du 26 juin au 31 juillet) était sensiblement plus longue que la durée réglementaire. Les enquêtes publiques en juillet et même en août sont désormais une pratique courante. Il est vrai qu'elles étaient déconseillées à une époque où les français étalaient beaucoup moins leurs périodes de vacances et où les échanges électroniques n'étaient pas aussi développés qu'aujourd'hui mais cette époque est révolue. Fort de ces éléments je considère que les charnaysiens qui se tiennent au courant de l'actualité étaient informés de la tenue de l'enquête et avaient largement la possibilité de faire valoir leurs observations ou propositions.

Le choix fait par la commune de ne pas réaliser d'évaluation environnementale me paraît tout à fait justifié. En effet, quand on examine la liste des dispositions prévues par le projet de modification (cf. chapitre 2-2), on constate qu'elles vont quasiment toutes dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement et de la qualité urbaine par rapport au PLU opposable et qu'aucune ne va dans le sens contraire. Ce choix a d'ailleurs été conforté par l'avis tacite conforme de l'autorité environnementale.

Sur la complexité du dossier, il est incontestable que le rapport de présentation n'était pas toujours d'une grande clarté, tout particulièrement en ce qui concerne la définition et les modalités de prise en compte des coefficients de pleine terre et de biotope comme le fit d'ailleurs remarquer la DDT. Ce point fut en partie corrigé par la réponse de la commune aux observations des personnes publiques associées qui fut ajoutée au dossier sur proposition de ma part puis encore clarifié par la réponse de la commune au procès-verbal de synthèse. J'ajoute que les représentants de la commune comme le commissaire enquêteur ont eu l'occasion de contribuer aux explications et ont fait œuvre de pédagogie lors de la réception du public. Ceci dit, je persiste à penser que le dossier peut être encore rendu plus explicite sur la densification des zones UA et UB.

Pour les autres absences regrettées par le public (données territoriales, réseau pluvial, ...), elles concernent des éléments utiles à la révision générale du PLU qui débouchera sur de nouvelles orientations mais pas dans le cadre de la présente modification. Je note en effet que aucune des dispositions prévues par la commune dans le cadre de ce dossier ne va dans le sens d'une extension des possibilités de construction. Les contributeurs concernés qui

souhaitent participer activement au débat public pourront trouver satisfaction lors de la prochaine révision générale du PLU.

2-2/ Sur les dispositions destinées à limiter l'imperméabilisation, à mieux maîtriser la densification, à favoriser un bâti plus compact, à mieux encadre la division parcellaire notamment en zone pavillonnaire

La commune a une parfaite maîtrise du rythme de développement des nouveaux quartiers situés au nord de la Grande rue de la Coupée car elle décide de l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU, elle gère les équipements publics et possède une partie des terrains. Au travers de la présente modification, elle cherche à compléter son arsenal réglementaire pour acquérir une meilleure maîtrise des possibilités de densification en zone U. En zone UA et UB, elle a fait le choix d'instituer des coefficients de biotope et de pleine terre qui caractérisent la part minimale de nature des projets d'aménagement.

Le sujet a fait beaucoup réagir lors de l'enquête, certains assimilant densification a bétonisation et souhaitant même que soit bloqué le développement du centre ville. D'autres contributeurs ont rappelé l'importance de la nature en ville et d'un maintien de la biodiversité au travers le réseau de parcs et jardins. Le débat est exacerbé actuellement par le fait que la commune a dû délivrer récemment un permis de construire pour une opération de 29 logements sur 821 m² en plein centre ville, opération qui exploite au maximum les possibilités offertes par le PLU opposable et qui imperméabilise la totalité du tènement concerné (opération "Plein Cœur" dont les travaux sont en cours).

Par ailleurs, le centre de Charnay-lès-Mâcon connaît des difficultés de circulation accrues et beaucoup l'imputent aux récentes opérations de densification du centre. De mon point de vue elles proviennent bien davantage de l'augmentation du trafic de transit dû à l'étalement dans les communes périphériques et au déséquilibre entre zones d'emploi et zones d'habitat. J'ajoute que la densification du centre ville vise justement à encourager davantage de déplacements piétons et 2 roues et à limiter les déplacements automobiles. Je considère que bloquer le développement du centre comme certains le proposent ne peut qu'encourager l'étalement urbain dans les communes périphériques et donc augmenter à terme le trafic automobile de transit à Charnay-lès-Mâcon.

La commune a désormais pour difficile tâche de fixer définitivement les bons niveaux des coefficients de pleine terre et de biotope afin de trouver le bon équilibre entre la nécessaire densification du centre ville et la qualité urbaine et environnementale. Une première proposition avec un coefficient de pleine terre de 0,2 en zone UA et de 0,3 en zone UB et un coefficient de biotope de 0,4 en zone UA et 0,5 en zone UB figure au dossier mais la commune n'exclut pas de la faire évoluer. Plusieurs contributeurs ont souhaité que ces coefficients soient augmentés.

Je considère que le rapport de présentation ne permet pas de parfaitement cerner les conséquences potentielles de tel ou tel coefficient en termes de qualité urbaine ou de perte de biodiversité. C'est pourquoi je persiste à penser que le rapport de présentation devrait comprendre en complément une "analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis" en zone UA et UB. Cette analyse qui doit intégrer la connaissance du contexte local de la commune est d'ailleurs obligatoire en cas de révision générale du PLU depuis la Loi ALUR de 2014. Cette analyse pourrait être complétée par des exemples d'opérations de densification avec les coefficients de pleine terre et de biotope

correspondants (en complément de la très intéressante analyse photographique page 4 du rapport de présentation qui mérite d'être étendue à d'autres secteurs) et éventuellement un inventaire des principaux parcs et jardins du centre ville. Ces éléments devraient permettre au conseil municipal de mieux se positionner quant au niveau pertinent des coefficients de pleine terre et de biotope à retenir. J'ajoute que ces coefficients peuvent très bien être modulés suivant la surface du tènement avec des niveaux plus importants par exemple pour des opérations sur plus de 1000 m².

Je remarque que personne et notamment aucun propriétaire ne s'est plaint, lors de l'enquête publique, de la diminution de la constructibilité de sa parcelle entraînée par l'instauration de coefficients de pleine terre et de biotope ou de prospects plus élevés en zone U. De même, personne ne s'est plaint des nouvelles opérations de développement menées au nord de la Grande rue de la Coupée ("Nouvelle Coupée", ...). Tout au plus une personne a regretté qu'il n'y ait pas davantage d'espaces verts. Seules les opérations de densification en zone UA et UB ont soulevé des observations et des inquiétudes (cf. supra).

Une proposition intéressante a été faite en zone UC, laquelle consiste à augmenter la hauteur maximum autorisée à l'égout du toit de 6 à 7 m (article UA 10). Cette proposition correspond bien à l'objectif affiché de compacité des constructions et sa mise en œuvre est tout à fait possible dans le cadre d'une modification avec enquête publique. Je note cependant que cette proposition va dans le sens d'une augmentation des possibilités de construire en zone UC alors que toutes les propositions du dossier initial vont plutôt dans le sens d'une diminution. Je suggère à la commune de prendre position sur cette proposition à la lumière de ces éléments.

2-3/ Sur les dispositions relatives au développement de la mixité sociale

La commune a clairement exprimé son objectif de porter la servitude de mixité sociale à 0,25 pour les opérations de 10 logements et plus en zone UA, UB, UC et 1AU. Elle estime qu'avec le coefficient de 0,3 fixé en zones AU1 et AU2, elle pourra ainsi atteindre son objectif de 20% de logements sociaux.

Je considère cette mesure comme tout à fait pertinente et je note qu'elle n'a fait l'objet d'aucune objection lors de l'enquête publique.

2-4/ Sur les dispositions destinées à préserver patrimoine et paysage

Ces dispositions n'ont fait l'objet d'aucune objection à l'exception du projet d'extension d'un espace boisé classé (EBC) sur la propriété sise au 104 ter Grande rue de la Coupée dont le propriétaire souhaite la réduction. Notamment les nouvelles contraintes imposés en façade de la grande rue de la Coupée n'ont fait l'objet d'aucune remarque.

Concernant le projet d'extension de l'EBC précité, je considère que le rapport de présentation ne justifie pas suffisamment la nécessité de cette extension. Après visite sur site, je précise que la demande de réduction me paraît légitime. Après l'enquête publique, la commune a précisé qu'elle envisageait de classer également en EBC l'intégralité de la parcelle AH 27 d'environ 3 000 m² et située en zone UB, à la limite avec Mâcon en raison du fait que "la densité d'arbres est élevée sur ce terrain". Je considère de nouveau que cette justification est bien insuffisante pour classer un terrain privé en EBC.

Pour l'ensemble des projets de classement en EBC, je pense indispensable de réaliser préalablement une expertise des espaces verts et plantations sur le terrain concerné afin de classer éventuellement les éléments les plus intéressants en EBC et de pouvoir parfaitement justifier ce classement dans le rapport de présentation.

Pour le reste, si il n'y a pas eu d'objection, il y a eu lors de l'enquête plusieurs propositions visant à étendre les mesures de protection sur d'autres sites voire sur des parcs et jardins du centre ville. En ce qui concerne le secteur de la Massonne, la commune a parfaitement démontré que le projet respecte le PADD du PLU et qu'il n'était pas pertinent d'augmenter les protections prévues. En ce qui concerne les parcs et jardins du centre ville, je note que la commune a fait le choix de "protections plus globales" (coefficients de pleine terre et de biotope). Enfin, pour d'autres sites cités, notamment les cônes de vue ou les coulées vertes mises en évidence par le PADD, je considère que le PLU opposable les a déjà fort bien pris en compte.

2-5/ Sur les dispositions diverses et les dispositions environnementales

Elle n'ont fait l'objet d'aucune objection et ne posent pas de problème particulier.

2-6/ Sur les erreurs, imprécisions ou oublis détectés par l'enquête publique

L'enquête publique a permis de mettre en évidence des erreurs, oublis et approximations du projet de dossier qui devront être corrigés et notamment :

- renommer l'article UA 10 "hauteur" à la place de "hauteur maximale" ;
- supprimer sur le règlement graphique la petite extension de la zone N le long de la voie verte ;
- remplacer "est à interdire" par "est interdit dans les articles 11 ;
- corriger les surfaces des zones N et Ns dans le rapport de présentation ;
- compléter l'article UX13 sur l'imperméabilisation des places de stationnement comme prévu par le RP (page 34) ;
- corriger la limite entre zones A et N au chemin Bois Maréchal.

2-7/ Sur le déroulement de l'enquête

Elle s'est déroulée dans d'excellentes conditions matérielles, dans une ambiance apaisée et conviviale, sans aucun incident. Notamment, un espace parfaitement adapté avait été aménagé en mairie pour la consultation du dossier par le public à proximité de l'accueil.

Je remarque que la note de la commune en réponse aux observations des PPA a été tardivement mise en ligne le 12 juillet mais qu'elle figurait bien dans le dossier papier dès l'ouverture de l'enquête. Cette lacune ne m'a pas semblé de nature à gêner le bon déroulement de l'enquête, d'autant moins que ce document n'est pas obligatoire et que les principaux contributeurs s'en sont largement emparés.

3/ Avis du commissaire enquêteur

Au final, le projet de modification n°2 du PLU de Charnay-lès-Mâcon est caractérisée par :

- des points très positifs sur le plan de la qualité urbaine et paysagère ;
- un renforcement judicieux de la servitude de mixité sociale ;
- des perspectives de classement en EBC qui méritent d'être mieux justifiées ;
- une intéressante proposition d'instauration de coefficients de biotope et de pleine terre en centre ville, coefficients dont l'impact est cependant difficile à cerner.

Fort de ces éléments, j'émet un **AVIS FAVORABLE** au projet de modification n°2 du PLU de Charnay-lès-Mâcon, avis favorable que j'assortis de quatre recommandations.

Recommandation 1 : Corriger les erreurs, oublis et approximations mises en évidence par l'enquête publique et précisées ci-dessus (cf. 2-6).

Recommandation 2 : Prendre position sur la proposition qui vise à passer de 6 à 7 m la hauteur maximum à l'égout du toit en zone UC.

Recommandation 3 : Expertiser la qualité et l'intérêt écologique des plantations et espaces verts des secteurs que la commune envisage de classer en espace boisé classé afin de pouvoir parfaitement justifier de ce classement dans le rapport de présentation.

Recommandation 4 : Compléter le rapport de présentation par une "analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis" en zone UA et UB. Cette analyse pourrait être complétée par des exemples d'opérations locales de densification avec les coefficients de pleine terre et de biotope correspondants et éventuellement un inventaire des principaux parcs et jardins du centre ville.

Fait à Mâcon le 30 août 2023

Le commissaire enquêteur



JF LAVIT