

Commune du Coteau

Enquête publique du 16 avril au 22 mai 2024

**Déclaration de projet emportant mise en compatibilité
du Plan local d'urbanisme**

Rapport du commissaire-enquêteur

Commissaire-enquêteur : Gérard Fontbonne

E24 000 015

Commune du Coteau

Déclaration de projet emportant mise en compatibilité du Plan local d'urbanisme

Document 1- Rapport du commissaire-enquêteur

1- Présentation de l'enquête1

2- Organisation et déroulement de l'enquête.....1

2.1. Préparation de l'enquête-Entretiens-Visites des lieux

2.2. Mesures de publicité

2.3. Tenue des permanences

2.4. Synthèse des observations écrites et orales

3- Composition du dossier4

4- Cadre législatif et réglementaire5

4.1. Le contenu d'un Plan local d'urbanisme (P.L.U.)

4.2. Les conditions de modification d'un P.L.U. approuvé

4.3. Le règlement national d'urbanisme

4.4. L'articulation avec d'autres législations-Autorisation d'exploitation commerciale

5. Présentation du projet.....9

5.1. Historique et description

5.2. Le projet de mise en compatibilité du P.LU.

6- Analyse des avis des personnes publiques associées.....13

6.1. Avis de l'Etat

6.2. Avis du Syndicat mixte du Schéma de cohérence territoriale du Roannais (S.C.O.T.)

6.3. Avis de la Chambre de commerce et d'industrie Lyon Métropole Saint-Etienne
Roanne

6.4. Avis de SNCF Réseau

6.5. Réunion d'examen conjoint des avis des personnes publiques associées

**7- Appréciations du commissaire-enquêteur sur les avis des
personnes publiques associées.....17**

8- Résultats de l'enquête - Analyse des observations du public....23

8.1. Observations orales

8.2. Observations écrites

8.3. Observations déposées sur le registre numérique

8.4. Appréciations du commissaire-enquêteur

9- Appréciations du commissaire-enquêteur sur le projet29

Document 2 - Conclusions motivée

Annexes

Document 1 - Rapport du Commissaire -enquêteur

1/ Présentation de l'enquête

La présente enquête a porté sur le projet d'opération de renouvellement urbain impulsée par la commune du Coteau pour l'aménagement d'une friche industrielle et ferroviaire de 2,8 hectares au lieudit Le Bourrat face à la gare SNCF.

L'aménagement projeté implique une modification du Plan local d'urbanisme (P.L.U.) par une déclaration de projet emportant mise en compatibilité du P.L.U.

La procédure est conduite par la commune du Coteau exerçant la compétence urbanisme. La commune est autorité organisatrice de l'enquête et autorité décisionnaire.

L'enquête est régie par les dispositions du Code de l'environnement.

Par ordonnance n° 24/15 de Mme la Présidente du Tribunal administratif de Lyon du 6 février 2024, j'ai été désigné comme commissaire-enquêteur.

L'ouverture de l'enquête a été prescrite par arrêté n° 24/106 de Mme la Maire du Coteau du 21 mars 2024 pour une durée de 37 jours du mardi 16 avril au mardi 22 mai 2024 inclus.

Les observations du public sont consignées dans le présent rapport accompagnées des appréciations du commissaire-enquêteur. Les conclusions du commissaire-enquêteur font l'objet d'un document séparé. Le Conseil municipal du Coteau sera ensuite amené à se prononcer et à approuver le projet éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête.

2/Organisation et déroulement de l'enquête

2.1 Préparation de l'enquête – Entretiens – Visites des lieux

Le mercredi 20 mars de 9 heures à 10 heures 15, j'ai rencontré à la mairie du Coteau, Mme Sandra Creuzet-Taite Maire, M. Stéphane Nardoux Directeur général des services et Mme Céline Dru responsable du service urbanisme en charge du dossier.

Le projet soumis à l'enquête m'a été présenté et nous avons défini les modalités d'organisation de l'enquête en ce qui concerne notamment les dates et heures de permanence, la mise en place du registre numérique et les conditions de l'affichage sur les lieux. Un exemplaire papier du dossier m'a été remis.

A l'issue de la réunion, de 10 heures 30 à 11 heures 30, j'ai parcouru les lieux à pied par les rues entourant le périmètre du site (route de Commelle- Vernay, Impasse Bourrat, rue de la Liberté, Impasse Raynaud-Matout, rue des Varennes). J'ai pu observer l'ensemble du site depuis la passerelle enjambant les voies ferrées. J'ai effectué un nouveau parcours à pied du site le mardi 16 avril de 13 heures 30 à 14 heures.

Le mardi 16 avril, avant l'ouverture de l'enquête, j'ai visé et paraphé les pièces du dossier devant être mises à la disposition du public.

2.2 Mesures de publicité

Le dossier soumis à enquête accompagné d'un registre permettant aux personnes intéressées de consigner leurs observations, a été mis à la disposition du public aux heures habituelles d'ouverture des bureaux de la mairie du Coteau.

Les observations écrites pouvaient également être déposées sur le registre numérique accessible à l'adresse internet : [https:// www. registre-numérique.fr/renouvellement-urbain-friche-bourrat](https://www.registre-numerique.fr/renouvellement-urbain-friche-bourrat)

Le public avait aussi la possibilité de déposer ses observations par voie électronique à l'adresse mail : renouvellement-urbain-friche-bourrat@mail.registre-numerique.fr

Les avis annonçant l'ouverture de l'enquête publique dans la presse ont été publiés de la façon suivante :

Le premier avis dans le Pays Roannais le jeudi 28 mars et La Tribune Loire le vendredi 29 mars.

Le second avis dans le Pays Roannais le jeudi 18 avril et La Tribune Loire le vendredi 19 avril. .

L'avis d'enquête a été affiché à la porte de la mairie du Coteau. Copie du certificat d'affichage correspondant est annexé au présent rapport.

L'enquête annoncée sur le site Internet de la commune, a fait l'objet d'un article dans le quotidien Le Progrès édition du dimanche 14 avril.

Un affichage sur les lieux qui constitue de loin le mode de publicité le plus efficace a été effectué.

Quatre affiches format A2 imprimées sur fond jaune, comme prévu par arrêté ministériel, ont été éditées. Elles ont été apposées dès le 4 avril.

Un procès verbal de la Police municipale en date du 4 avril annexé au présent rapport décrit les lieux et conditions d'implantation.

Ces affichages ont également été constatés par commissaire de justice à la diligence de la commune.

Le mardi 16 avril, j'ai effectué un parcours à pied des rues entourant le périmètre du site et pu observer que les points choisis pour l'apposition des affiches permettaient bien qu'elles soient vues dans leurs déplacements quotidiens par les riverains concernés.

2.3 Tenue des permanences

Le siège de l'enquête a été fixé à la mairie du Coteau. Trois permanences de 3 heures y ont été prévues.

Ces permanences ont été tenues le mardi 16 avril de 9 à 12 heures, le mercredi 15 mai de 9 à 12 heures et le mardi 22 mai de 14 à 17 heures, avant la clôture de l'enquête.

Au cours des trois permanences j'ai reçu trois contributions orales. Trois courriers m'ont été adressés et annexés au registre. Aucune observation n'a été consignée directement sur le registre. Trois contributions ont été déposées sur le registre numérique.

Le 22 mai à 17 heures, j'ai clos le registre d'enquête et l'ai remis à M. Nardoux Directeur général des services.

2.4 Synthèse des observations écrites et orales

En application de l'article R 123-18 du Code de l'environnement, le commissaire-enquêteur doit rencontrer le maître d'ouvrage pour lui présenter la synthèse des observations recueillies au cours de l'enquête.

A l'issue de l'enquête, le lundi 27 mai à 10 heures 30, j'ai remis à Mme le Maire, la synthèse des observations orales et écrites recueillies.

De 10 heures 30 à 11 heures 30 nous avons évoqué les questions soulevées par ces observations ainsi que différents points m'étant apparus indépendamment. M Jean-Luc Mardeuil Premier adjoint et M. Stéphane Nardoux Directeur général des services ont participé à cet échange.

La commune du Coteau a établi un mémoire en réponse aux observations présentées. Ce mémoire reçu le 8 juin est annexé au présent rapport.

3/ Composition du dossier

Pour les enquêtes régies par le Code de l'environnement, l'article R 123-8 prévoit que le dossier soumis à l'enquête publique doit comprendre :

- d'une part, les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet soit en l'espèce les avis des personnes publiques associées.

- d'autre part, au titre de la réglementation environnementale, le dossier doit en outre comprendre au moins :

a) L'étude d'impact et son résumé non technique.

b) une note de présentation précisant les coordonnées du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet, l'objet de l'enquête, les caractéristiques les plus importantes du projet, et présentant un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet, plan ou programme soumis à enquête a été retenu.

c) La mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative au projet, ainsi que la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation ou d'approbation.

d) Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, les avis émis sur le projet.

e) La mention des autres autorisations nécessaires pour réaliser le projet dont le ou les maîtres d'ouvrage ont connaissance.

A l'ouverture de l'enquête les pièces suivantes étaient à la disposition du public :

1/ Arrêté de Mme le Maire du Coteau n° 24/106 du 21 mars 2024 portant ouverture et organisation de l'enquête.

2/ Délibération du Conseil municipal du Coteau du 7 mars 2023 décidant d'engager la procédure de déclaration de projet.

3/ Note de présentation du dossier d'enquête publique (comportant résumé non technique de l'évaluation environnementale, bilan de la concertation, avis des personnes publiques associées et procès verbal de la réunion d'examen conjoint des avis des personnes publiques associées) Fascicule relié de 79 pages.

4/ Rapport de présentation comprenant description du projet appelant la mise en compatibilité du P.L.U., évaluation environnementale de la mise en compatibilité et étude d'impact du transfert du magasin Aldi

Ensemble dans un fascicule relié de 223 pages (rapport de présentation de 122 pages et étude d'impact de 101 pages)

5/ Notice justifiant du caractère d'intérêt général du projet .Fascicule relié de 24 pages.

6/ Projet de règlement du P.L.U. mis en compatibilité. Fascicule relié de 29 pages

7/ Projet de plan de zonage du P.L.U. mis en compatibilité

8/ Projet de Plan d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.) du P.L.U. mis en compatibilité. Fascicule relié de 36 pages

9/ Projet d'Orientations d'aménagement et de programmation (O.A.P.) mises en compatibilité. Fascicule relié de 34 pages

L'arrêté d'ouverture d'enquête ainsi que la note de présentation exposaient les conditions dans lesquelles la procédure d'enquête s'insérait dans la procédure de modification et mise en compatibilité du P.L.U. (application de l'article R 123-8 3° du Code de l'environnement). Le rapport de présentation comportait un résumé non technique de l'évaluation environnementale.

La composition du dossier était ainsi conforme à l'ensemble des exigences de l'article R 123-8 du Code de l'environnement.

4/ Cadre législatif et réglementaire

4.1 Le contenu d'un plan local d'urbanisme (P.L.U.)

L'élaboration d'un P.L.U. doit s'inscrire dans les principes fondamentaux définis au niveau national par l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme : principe d'équilibre entre renouvellement urbain, développement urbain maîtrisé et préservation des paysages et des espaces naturels et agricoles, principe du respect de l'environnement par une utilisation économe de l'espace.

Ces principes s'imposent à tous les documents d'urbanisme. L'Etat et différents organismes publics sont associés à leur élaboration et doivent veiller à leur respect.

Outre ces principes fondamentaux, le P.L.U. doit être compatible avec le Schéma de cohérence territoriale (S.C.O.T.) qui fixe les orientations générales de l'organisation de l'espace à l'échelle de l'agglomération, le S.C.O.T. devant lui même respecter les mêmes principes fondamentaux nationaux.

Le contenu du P.L.U. défini par les articles L. 151-1 et suivants du Code de l'urbanisme a essentiellement pour objet de fixer les règles d'utilisation du sol (délimitation des zones constructibles - conditions d'implantation des constructions).

Outre le rapport de présentation qui dresse un diagnostic d'ensemble et justifie des choix opérés pour chaque secteur, et le Projet d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.) qui définit les orientations générales retenues, le P.L.U. s'articule essentiellement autour de trois documents :

- le plan de zonage (ou document graphique) qui fait apparaître un découpage du territoire communal en zones soumises à des règles différentes.

- le règlement qui fixe les dispositions applicables à chaque zone délimitée sur le plan de zonage.

- les Orientations d'aménagement et de programmation (O.A.P.) qui déterminent pour certains secteurs, un schéma d'organisation d'ensemble.

Le plan de zonage identifie des zones auxquelles sont attribuées des vocations en fonction d'un projet urbain d'ensemble. On distingue globalement des zones U constructibles et des zones naturelles où les possibilités de construction sont réduites. A l'intérieur des zones U, on distingue des zones d'habitat et des zones ayant davantage vocation à recevoir des activités industrielles, commerciales et de services.

Outre les zones U immédiatement constructibles, le plan de zonage peut délimiter des zones d'urbanisation future AU réparties en deux catégories :

- les zones AU « strictes » qui ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation qu'à l'occasion d'une modification du P.L.U. ou d'une déclaration de projet.

- les zones AU « indicées » (AUa, AUb..) qui correspondent à des zones non équipées et qui ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation qu'après la réalisation des réseaux (voirie, eau et assainissement), et dans le respect d'un aménagement d'ensemble.

A chaque zone correspond un règlement qui fixe précisément les règles applicables aux futures constructions. Les projets soumis à permis de construire doivent s'inscrire dans un rapport de conformité avec les dispositions du règlement. Le règlement est adapté au caractère de chaque zone déterminant des règles d'implantation, de hauteur maximale et d'aspect architectural des futures constructions.

En application de l'article L 151-21 du Code de l'urbanisme ; le règlement peut définir des performances énergétiques et environnementales renforcées. L'article L 151-22 permet d'imposer une surface minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables. Des obligations peuvent aussi être édictées en matière de réalisation d'espaces libres et de plantations (R 151-43).

Les orientations d'aménagement et de programmation (O.A.P.) déterminent pour certains secteurs, comme leur intitulé l'indique, des orientations dans lesquelles les projets soumis à permis de construire doivent s'inscrire, non dans un rapport de stricte conformité mais seulement de compatibilité. Elles définissent pour un secteur un schéma d'organisation d'ensemble qui doit être respecté dans son « esprit » mais non au mètre près. Les orientations d'aménagement sont complémentaires au règlement (L 151-6 du Code de l'urbanisme).

Un coefficient d'emprise au sol (C.E.S.), rapport entre la surface au sol de la construction et la superficie du tènement peut être fixé.

4.2 Les conditions de modification d'un P.L.U. approuvé

Aucune durée de validité d'un P.L.U. n'est fixée par le Code de l'urbanisme. Un P.L.U. approuvé à l'issue d'une révision générale a cependant normalement vocation à être appliqué pendant plusieurs années.

Il ne servirait en effet à rien de définir, après un long travail de réflexion et de concertation, des objectifs et règles d'aménagement, pour s'en écarter ensuite très rapidement au gré des sollicitations du moment.

Toutefois, des circonstances nouvelles qui ne pouvaient être envisagées lors de l'élaboration de la révision générale, peuvent justifier que le P.L.U. fasse l'objet d'ajustements ou remaniements plus ou moins importants.

Le législateur a dans ce sens organisé plusieurs possibilités de modification :

- la modification simplifiée (sans enquête publique) peut rectifier de simples erreurs matérielles et aussi permettre une majoration des droits à construire lorsque le P.L.U. tient lieu de Programme local de l'habitat (P.L.H.).

- la modification « de droit commun » (avec enquête publique) peut permettre une diminution des possibilités de construction ainsi qu'une réduction des surfaces des zones urbaines ou à urbaniser. Inversement, elle peut permettre d'augmenter les possibilités de construction sur une zone dans la limite de 20%.

- la déclaration de projet avec mise en compatibilité du P.L.U. (avec enquête publique) entend répondre à la manifestation d'un besoin nouveau présentant un caractère d'intérêt général. (articles L. 153-54 à L.153-59 et R 153-15 du Code de l'urbanisme)

L'opération envisagée qui n'est pas compatible avec le P.L.U. en vigueur, et qui n'est donc pas possible sur la base du zonage et du règlement, doit faire l'objet d'une déclaration de projet précédée d'une enquête publique.

L'enquête porte à la fois sur le caractère ou non d'intérêt général de l'opération envisagée, et, si cette condition est remplie, sur les dispositions proposées pour modifier le P.L.U. en vigueur dans le sens de sa mise en compatibilité.

C'est la procédure employée en l'espèce qui, pour rendre possible l'aménagement du site Bourrat doit conduire à rendre compatible le P.L.U. approuvé le 19 décembre 2019 par le Conseil municipal du Coteau.

A noter que l'article L 111-26 du Code de l'urbanisme (issu d'une loi du 22 août 2021) définit comme friche un espace « dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle, ne permet pas un réemploi sans aménagement ou des travaux préalables ».

4.3. Le règlement national d'urbanisme

Le Code de l'urbanisme contient des dispositions formant un Règlement national d'urbanisme ayant vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire national.

Plusieurs de ces dispositions s'effacent en présence d'un P.L.U. mais certaines sont applicables même en présence d'un P.L.U.

Ces dispositions qui s'appliquent concurremment avec un P.L.U., et nonobstant toute disposition contraire de celui-ci sont dites « d'ordre public ». Elles sont aussi dites « permissives » en ce qu'elles donnent à l'autorité administrative en charge de la délivrance du permis de construire un assez large pouvoir d'appréciation de chaque situation.

Au nombre de ces dispositions, on doit en premier lieu citer l'article R 111-2 du Code de l'urbanisme aux termes duquel : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ».

Un impératif de sécurité incontournable prime ainsi sur toute autre considération.

Conditions de réalisation des aires de stationnement

Le projet, objet de l'enquête, est également concerné par les dispositions d'ordre public des articles L 111-19, L 111-19-1 et R 111-25 à R 111-25-15 relatifs aux conditions de réalisation des aires de stationnement.

Les aires de stationnement des établissements commerciaux soumis à autorisation d'exploitation, doivent avoir une surface limitée aux trois quarts de la surface de plancher des bâtiments. A noter que les places de stationnement non imperméabilisées comptent pour seulement moitié de leur surface (cf. L 111-19).

Parallèlement, les aires de stationnement de plus de 500 mètres carrés associées à des bâtiments commerciaux, doivent comporter des revêtements perméables sur au moins la moitié de leur surface. Elles doivent aussi comporter des ombrières assurant une production d'énergie sur au moins la moitié de leur surface (cf. article L 111-19-1 d'application combinée avec l'article L 171-4 du Code de la construction et de l'habitation).

Entrent dans le calcul de la surface les emplacements de stationnement mais aussi les cheminements de circulation

Lorsque l'ombrage est assuré par des arbres, il est exigé un arbre à canopée large pour 3 places de stationnement.

4.4. L'articulation avec d'autres législations – Autorisation d'exploitation commerciale

L'article L 425-1 du Code de l'urbanisme prévoit que lorsqu'une construction est soumise en raison de sa nature, à un régime d'autorisation prévu par une autre législation, le permis de construire tient lieu d'autorisation au titre de cette législation dès lors qu'il y a accord de l'autorité compétente pour l'application de l'autre législation en cause.

L'article L 425-4 précise que lorsque un projet est soumis à une autorisation d'exploitation commerciale au titre de l'article L 752-1 du Code de commerce le permis de construire tient lieu d'autorisation dès lors que la Commission départementale d'aménagement commercial (C.D.A.C.) et le cas échéant la Commission nationale d'aménagement commercial ont donné un avis favorable.

Les conditions de soumission d'un projet d'implantation à une autorisation d'exploitation commerciale sont définies par les articles L 752-1 et L 752-1-1 du Code de commerce. Elles concernent essentiellement la création de commerces de détail d'une surface de vente supérieure à 1000 mètres carrés.

Aux termes de l'article L 752-4 du Code de commerce, dans les communes de moins de 20 000 habitants, le Maire peut proposer au Conseil municipal de soumettre à la Commission départementale d'aménagement commercial, les projets dont la surface est comprise entre 300 et 1000 mètres carrés.

5/ Présentation du projet

5.1 Historique et description

L'espace, objet de la déclaration de projet appelé site ou friche Bourrat s'étend sur 2,8 hectares à proximité de la gare entre la voie ferrée et une zone pavillonnaire.

Il a été pour partie occupé par des installations SNCF et par diverses activités industrielles principalement une scierie.

Cette friche « industrialo-ferroviaire » représente aujourd'hui un espace plat recouvert d'une pelouse rase entretenu par un pâturage de moutons avec quelques arbustes ayant spontanément colonisé le site.

L'ensemble du tènement est propriété de la commune depuis 2013. Il constitue un élément du domaine privé communal.

Le site s'inscrit dans une zone entièrement urbanisée à l'intérieur de laquelle il peut sans conteste être qualifié de « dent creuse ».

Il est contigu à une zone essentiellement pavillonnaire, et de l'autre côté de la voie ferrée, le centre ville est à proximité immédiate. Le bâtiment de la gare SNCF qui n'est plus utilisé pour le service ferroviaire, et pourrait à terme devenir un lieu culturel communal, est placé face au site côté centre ville. Une passerelle au seul usage de la clientèle SNCF enjambe une des deux voies ferrées.

Le projet de renouvellement urbain de reconversion de cet espace est conçu en le divisant en trois parties :

- la partie Nord qui est affectée par une pollution du sol et du sous-sol provenant des anciennes activités industrielles, est destinée à l'aménagement d'un espace vert public.
- la partie centrale est destinée à la construction sur 1,22 hectare d'environ 70 logements collectifs.
- la partie Sud est destinée sur environ 0,7 hectare environ à l'implantation d'une moyenne surface commerciale.

Le site est desservi par deux voies :

- au Nord, la rue des Varennes, voie communale qui au débouché du site franchit les voies ferrées par un passage à niveau.
- au Sud, la route de Commelle-Vernay, voie départementale RD 43, qui au débouché du site franchit les voies ferrées par un passage à niveau.

Sur le plan environnemental, le site ne présente pas de sensibilité particulière. Aucun cours d'eau n'est affecté.

Seule la présence d'une faune aviaire peut être relevée appelant la réalisation des travaux d'aménagement en dehors de la période de reproduction (de mars à aout). La présence de plantes exotiques envahissantes nécessitera parallèlement de prendre les mesures adaptées pour éviter leur dissémination.

La pollution décelée sur le sol et dans le sous-sol impliquera des investigations complémentaires pour définir les opérations de dépollution à mettre en œuvre.

5.2. Le projet de mise en compatibilité du PLU

Le plan local d'urbanisme du Coteau approuvé le 19 décembre 2019 classe le site en deux zones

- une zone AU stricte ne pouvant être urbanisée que dans le cadre d'une procédure de modification du P.LU ou d'une déclaration de projet. Cette zone AU concerne la quasi-totalité du tènement.

- une zone Ucv zone urbaine dédiée à une coulée verte sur une bande d'une largeur de 8 mètres long de la voie ferrée (soit 3627 mètres carrés).

La déclaration de projet, objet de l'enquête emportant mise en compatibilité prévoit de classer l'ensemble du site en zone AUru zone à urbaniser en secteur de renouvellement urbain.

La mise en compatibilité s'accompagne de l'édiction d'une O.A.P. qui détermine les principes d'aménagement et notamment la division du site en 3 parties.

L'O.A.P. prévoit que la bande de terrain placée en UCv « coulée verte » au P.LU. actuel sera remplacé par un cheminement « modes doux ».

Le P.A.D.D. fait également l'objet d'une mise en compatibilité.

5.2.1. Le projet de mise en compatibilité du règlement

Le projet de règlement exclut les constructions à usage d'entrepôts, d'hébergement hôtelier, les activités artisanales et industrielles, et partant les installations classées pour la protection de l'environnement (I.C.P.E.). Sont admises les constructions à usage d'habitation, de bureaux et de commerce dans la limite d'une surface de plancher inférieure à 1500 mètres carrés.

Les règles d'implantation par rapport aux emprises publiques et aux limites séparatives sont classiques (marge de retrait des emprises publiques de 10 mètres pour les habitations, 16 mètres pour les commerces - marge de retrait des limites séparatives égale à la moitié de la hauteur de la construction sans pouvoir être inférieure à 6 mètres pour les habitations et 3 mètres pour les commerces).

L'emprise au sol n'est pas règlementée.

La hauteur des constructions est fixée à 15 mètres (ce qui apparaît pouvoir autoriser des constructions R+4)

La hauteur n'est pas règlementée pour les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. (cela peut concerner les antennes de téléphonie mobile).

Les toitures végétalisées sont autorisées. En l'absence de végétalisation les toitures-terrasses doivent être équipées de dispositifs d'énergie renouvelable ou de systèmes de rétention des eaux pluviales.

Des dispositions (article 11) tendent à assurer une harmonie des constructions quant principalement aux matériaux et couleurs employés.

Pour les bâtiments commerciaux des normes différentes peuvent être acceptées à la condition de s'intégrer par les couleurs au bâti environnant.

En ce qui concerne les aires de stationnement, il est demandé, soit de planter un arbre pour 4 places de stationnement, soit d'installer des ombrières (article 12)

Une obligation de traiter les aires de stationnement en revêtements perméables est édictée (article 13).

Au moins 30% de la surface du terrain devra être aménagée en espaces verts à usage d'aires de jeux et d'agrément. (article 13).

Aucune obligation de performance énergétique et environnementale n'est établie (article 14).

5.2.2. Le projet d'orientation d'aménagement et de programmation (O.A.P.)

Le document graphique donne les indications essentielles sur le parti d'aménagement (joint en annexe au présent rapport).

Sur le document écrit, on peut particulièrement relever les prescriptions suivantes :

- le secteur à vocation commerciale doit permettre l'implantation d'une moyenne surface.
- sur le secteur à vocation résidentielle, la densité doit être de l'ordre de 55 logements à l'hectare avec 15% de logements en accession sociale.
- la hauteur des constructions doit être limitée à R+2 au voisinage de la zone pavillonnaire, les constructions R+4 étant implantées sur la partie orientée vers la gare.
- sur les espaces non bâtis du secteur résidentiel, l'utilisation de matériaux imperméables doit être limitée. Les espaces de stationnement doivent être traités en matériaux perméables. Les conditions nécessaires à une bonne croissance des arbres doivent être garanties.
- sur les espaces non bâtis du secteur commercial, les espaces de stationnement doivent être traités avec des revêtements perméables. Un ombrage doit être assuré par des arbres ou des combrières photovoltaïques.
- sur le secteur à vocation commerciale, un traitement architectural harmonieux, et qualitatif notamment quant à l'aspect extérieur de l'ensemble des façades doit être assuré.

- aménager au dessus des voies ferrées une nouvelle passerelle permettant une liaison piétonne accessible aux personnes à mobilité réduite entre le futur quartier et le centre ville
- interdire tout accès motorisé entre le futur quartier et l'impasse Reynaud- Matout.
- prévoir des mesures de dépollution et si nécessaire des restrictions d'usage pour protéger la santé humaine.

5.2.3. Le projet d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.)

Le texte du Projet d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.) doit parallèlement faire l'objet d'ajustements pour assurer sa mise en compatibilité.

L'ordre de priorité initialement établi entre les différentes opérations de renouvellement urbain est inversé.

A l'origine sur trois opérations le P.A.D.D. a placé le site Bourrat en troisième position, l'ilôt Carnot étant placé en premier suivi du secteur Passage Damon.

Le projet de mise en compatibilité place le site Bourrat en première priorité suivi de l'ilôt Carnot puis du Passage Damon.

La création d'une voie de desserte le long de la voie ferrée de la déchèterie jusqu'à la route de Commelle - Vernay est abandonnée.

La création d'une zone commerciale et l'aménagement d'une nouvelle passerelle piéton sont actés par le P.A.D.D. mis en compatibilité

6/ Analyse des avis des personnes publiques associées

6.1. Avis de l'Etat (Direction départementale des territoires).

Le Préfet de la Loire émet un avis réservé en présentant quatre recommandations :

- reclasser la zone AU des Plaines en zone A et la zone AUc2 des Plaines à urbaniser à dominante d'habitat individuel en zone AU afin de limiter la consommation foncière et éviter une concurrence entre les différentes zones d'aménagement.
- compléter l'Orientation d'aménagement et de programmation (O.A.P.) avec davantage de précisions sur les formes attendues pour une qualité architecturale et paysagère. Le document graphique de l'O.A.P. ne présente pas de schéma d'implantation des bâtiments.

- définir de manière précise les aménagements nécessaires pour assurer un accès sécurisé des piétons au bâtiment commercial. Les conditions de mise en œuvre d'une passerelle piétonne au dessus des voies ferrées, doivent être élaborées en liaison avec SNCF Réseau, et assorties d'un calendrier prévisionnel de réalisation.

- réaliser une étude de sécurisation du passage à niveau au regard des flux de véhicules et piétons générés par l'implantation commerciale.

L'avis de l'Etat observe également :

- qu'un magasin super U est installé à proximité immédiate du magasin Aldi qui devrait être transféré sur le site de Bourrat. Le site de l'ancien Aldi de Perreux pourrait devenir une friche commerciale.

- que le programme d'habitat devrait comporter des logements sociaux, le taux de 15 % de logements en accession sociale étant parallèlement revu à la hausse.

6.2. Avis du Syndicat mixte du Schéma de cohérence territoriale du Roannais (S.C.O.T.)

Par décision du 12 mars 2024, le Président du Syndicat Mixte du SCOT émet un avis défavorable sur le projet compte tenu de son impact en matière d'aménagement du territoire et de préservation des centres urbains.

Le projet conduit au déplacement de l'enseigne Aldi actuellement installé sur la zone des Plaines à Perreux avec une augmentation de 45% de la surface de vente (de 684 à 985 mètres carrés). Le projet n'est pas conçu pour permettre l'implantation d'autres enseignes sur le site.

L'aménagement prévu conduit à créer deux secteurs distincts, le secteur habitat tourné vers le quartier des Varennes, le secteur commercial étant en accroche directe sur la RD 43.

La réalisation concomitante des logements, du centre commercial et de la passerelle de liaison avec le centre ville, n'est pas garantie, remettant en cause la capacité de créer un véritable pôle de quartier. Les critères définis pour qu'un secteur soit qualifié de centralité urbaine ne sont pas réunis.

L'impact direct sur l'activité des commerces notamment alimentaires du centre ville Avenue de la Libération n'est pas abordé. Le déploiement de l'enseigne Aldi devrait entraîner une hausse de 20% de son chiffre d'affaires par rapport à la localisation actuelle.

Par ailleurs, la densité du projet à l'échelle de l'OAP (habitat + commerce) est inférieure à celle prévue par le SCOT qui prévoit 60 logements à l'hectare.

6.3. Avis de la Chambre de commerce et d'industrie Lyon Métropole Saint-Etienne Roanne

La CCI émet un avis défavorable en l'état du projet en tant qu'il prévoit l'implantation d'un supermarché hard-discount.

La zone de chalandise rayonne sur la couronne Est/Sud de l'agglomération qui représente 16900 habitants. Contrairement à ce qui est énoncé dans l'étude versée au dossier, la zone de chalandise ne couvre pas la ville de Roanne qui dispose de sa propre offre commerciale alimentaire comportant plusieurs magasins hard discount.

Entre 2017 et 2022, les hard discount de la zone de chalandise ont gagné 11 points de parts de marché, les commerces de proximité et les supermarchés perdant chacun 7 points. Aussi, une nouvelle implantation hard discount aurait nécessairement des répercussions sur le commerce de proximité Avenue de la Libération.

L'aménagement d'une passerelle au dessus des voies ferrées ne pourra créer une véritable continuité commerciale avec l'Avenue de la Libération.

Sur le P.L.U. du Coteau, deux autres O.A.P. ont pour objectif la réalisation d'opérations à caractère commercial : OAP secteur Damon, OAP Domaine Berger. On peut s'interroger sur la viabilité de tous ces espaces commerciaux.

Le projet vient en outre en concurrence du projet « Petites villes de demain » porté par la commune de Régnny.

6.4. Avis de SNCF Réseau

Afin d'assurer à terme la sécurité ferroviaire et routière sur les deux passages à niveau concernés, une étude précise des flux de circulation générés doit être menée avant de conclure à la faisabilité de la création d'une zone commerciale. La configuration actuelle du passage à niveau sur la RD 43 ne permet pas d'absorber de nouveaux flux.

Dans l'attente des conclusions de cette étude, SNCF Réseau « suspend » son avis sur le projet.

6.5. Réunion d'examen conjoint des avis des personnes publiques associées

Le procès verbal de cette réunion tenue le 18 mars 2024 était joint au dossier soumis à enquête.

Les éléments suivants peuvent être relevés dans la présentation du projet faite par le bureau d'études :

- les autres sites de renouvellement urbain : îlot Carnot et passage Damon ne sont pas pour l'instant investis.
- la commune dispose d'un taux élevé de logements locatifs sociaux (plus de 30% en 2016).
- l'offre commerciale en centre ville est incomplète à la suite du départ en 2020 du magasin LIDL qui était installé passage Damon à l'arrière de l'Avenue de la Libération.

- l'enseigne Aldi souhaite déplacer sur le Coteau en l'agrandissant son magasin installé à Perreux.

- le projet de rénovation de la gare en centre culturel est en cours.

- l'OAP prévoit une densité de 55 logement à l'hectare calculée uniquement sur l'emprise du secteur destiné à l'habitat, les autres secteurs n'étant pas portés par les mêmes opérateurs.

Lors de la réunion d'examen conjoint, les échanges ont porté principalement sur les points suivants :

- La passerelle

Mme le maire rappelle qu'elle appartient à la SNCF à laquelle elle a instamment demandé de mettre le projet à l'étude afin qu'il puisse être inscrit au contrat de plan Etat-Région.

Les participants s'accordent pour dire que cette passerelle est un élément clef du projet. Le représentant de la Direction départementale des territoires (D.D.T.) observe que rien ne garantit sa réalisation dans l'immédiat.

- Le passage à niveau

Mme le Maire indique accepter de modifier l'accès au centre commercial prévu par l'OAP en utilisant l'impasse Bourrat. Le représentant du Département rappelle que le passage à niveau est classé au nombre de ceux dangereux.

- La densité du projet

La D.D.T. relève que la densité doit s'apprécier, comme cela est fait par le SCoT, à l'échelle du projet de constructions (habitat + commerce) ce qui conduit à une densité de 35 logements à l'hectare alors que le SCOT prescrit ici un niveau de densité de 60 logements à l'hectare.

Les services de l'Etat ne se focalisent cependant pas sur ce point.

- Le transfert du magasin Aldi de Perreux au Coteau.

Mme le Maire observe que si Aldi n'est pas transféré au Coteau, une moyenne surface commerciale disparaîtra ainsi du territoire.

Le Président du Syndicat mixte du SCOT tempère en remarquant que les locaux laissés vacants ne manqueront pas d'attirer une nouvelle enseigne.

- Sur le caractère mixte du projet (habitat + commerce)

Pour les services de l'Etat, un projet urbain qualitatif ne peut être obtenu par l'agrégation sans articulation de deux projets indépendants (habitat + commerce) avec des porteurs distincts.

Le Président du Syndicat mixte du SCOT observe que seul le projet Aldi semble aujourd'hui prêt à sortir.

Après examen du dossier, la Chambre d'agriculture a indiqué ne pas avoir d'observations à présenter

7/ Appréciations du commissaire-enquêteur sur les avis des personnes publiques associées

Sur l'économie générale du P.L.U.

Le projet consiste à résorber une « dent creuse » enclavée dans le tissu urbain, sans le moindre empiètement sur le milieu agricole et naturel, et déjà classée en zone AU d'urbanisation future au P.L.U. approuvé en 2019.

Il n'y a dans ces conditions pas lieu d'envisager, comme le recommandent les services de l'Etat, une « compensation » en reclassant la zone AU des Plaines en zone A, et la zone AUc2 des Plaines en zone AU.

S'il peut être parfaitement pertinent, dans le sens des dispositions nouvelles tendant à limiter l'artificialisation de l'espace, de reconsidérer la délimitation de ces zones, et particulièrement de la zone AUc2, cette démarche devra s'inscrire dans la réflexion d'une révision générale du P.L.U.

La recommandation des services de l'Etat tendant au reclassement de ces deux zones paraît devoir être écartée dans le cadre de la présente procédure de modification du P.L.U.

Sur la densité du projet

Une densité de 55 logements à l'hectare est prévue dans l'O.A.P. en considérant uniquement le secteur à vocation résidentielle, densité ainsi légèrement inférieure aux prescriptions du SCoT énonçant 60 logements à l'hectare.

La densité du projet apparaît devoir être déterminée au regard uniquement de la superficie du secteur à vocation résidentielle, et non par rapport à l'ensemble zone d'habitation et commerciale. S'agissant d'un ratio déterminé par un quotient nombre de logements pour une surface donnée, il apparaît logique de l'appliquer en retenant seulement la surface affectée à l'habitat.

La zone à aménager étant en contiguïté avec une zone pavillonnaire, une densité plus élevée qui impliquerait des immeubles de plus grande hauteur n'est pas souhaitable

Un strict respect des prescriptions du SCoT ne serait pas ici adapté à la configuration des lieux, une bonne articulation avec la zone pavillonnaire existante étant de loin préférable.

La densité du projet doit ainsi être regardée comme entrant dans un rapport de compatibilité avec les prescriptions du SCoT. Au cours de la réunion d'examen conjoint les services de l'Etat ont d'ailleurs indiqué ne pas se focaliser sur ce point.

Sur le projet d'Orientation d'aménagement et de programmation (O.A.P.)

1/ Le projet de document graphique de l'O.A.P. ne présente pas, comme l'ont observé les services de l'Etat, de **schéma d'implantation des bâtiments**.

La commune répond que l'établissement d'un tel schéma au stade de l'O.A.P. dont l'objet n'est pas de définir un projet mais de constituer un cadre de cohérence, ne correspond à aucune exigence réglementaire.

La commune ajoute que le schéma d'implantation qui a été versé à l'enquête (annexé au présent rapport) doit seulement être regardé comme une esquisse de réflexion.

La commune propose pour répondre aux inquiétudes des riverains de compléter le document graphique de l'O.A.P. en délimitant la zone d'implantation des constructions les plus basses (jusqu'à R + 2) et celle des constructions les plus hautes (jusqu'à R + 4), les constructions les plus basses étant implantées sur la partie de la zone AUru formant « saillant » dans la zone pavillonnaire.

Si un schéma d'implantation des bâtiments peut être inscrit dans une O.A.P., il est exact qu'il ne s'agit que d'une simple faculté, en non d'une exigence réglementaire déterminant sa validité.

La proposition de la commune de distinguer une zone R+2 et une zone R+4 va effectivement dans le sens de l'organisation d'une transition avec la zone pavillonnaire existante.

Elle n'apparaît cependant pas suffisante pour apaiser totalement les craintes de riverains.

La définition au fond de la partie de la zone en « saillant » d'une bande de terrain dédiée à des maisons de ville R +1, comme apparaissant sur le document « esquisse de réflexion », serait de nature à assurer une véritable transition en évitant d'établir des vues surplombantes.

Cela n'aurait pas d'incidence significative sur la densité dont le respect théorique doit s'effacer devant le souci d'une transition harmonieuse avec la zone pavillonnaire existante.

Ce point fait l'objet d'une réserve dans mes conclusions.

2/ Les services de l'Etat recommandent de compléter l'O.A.P. avec davantage de précisions sur les formes attendues pour assurer **une qualité architecturale et paysagère**.

L'article 11 du projet de règlement de la zone AUru définit des contraintes architecturales mais son §4 alinéa 6 ouvre la possibilité d'accepter pour les bâtiments commerciaux des normes différentes de celles acceptées pour l'ensemble de la zone

Parallèlement, le projet de texte de l'O.A.P. est rédigé en termes généraux. (enjeu n°2 page 29-30) avec des formulations quelque peu stéréotypées.

Dans ces conditions, l'application combinée de l'article 11 du règlement et des prescriptions de l'O.A.P. pourrait s'avérer d'interprétation difficile pour l'instruction des demandes de permis de construire des bâtiments commerciaux.

Une qualité architecturale et paysagère étant attendue par la municipalité, l'intérêt de l'établissement d'un document plus précis constituant un cahier des prescriptions architecturales et paysagères, devrait être examiné.

Dans son mémoire en réponse, la commune indique travailler en étroite collaboration avec les porteurs de projets- en amont des dépôts de permis de construire- pour s'assurer de la prise en compte de ses attentes en matière architecturale et paysagère « avec la perspective de ne céder le foncier qu'à la condition de l'obtention de ces autorisations d'urbanisme ».

S'il est vrai que la maîtrise du foncier par la commune peut constituer un levier efficace, il est dans la vocation d'un document d'urbanisme de fixer des règles générales et impersonnelles conçues pour s'appliquer quel que soit le propriétaire du sol et quel que soit le pétitionnaire du permis de construire.

Dans ce sens, la fixation pour les bâtiments commerciaux de règles plus précises sur la qualité architecturale et paysagère apparaît, comme le relèvent les services de l'Etat, utile pour parer à des difficultés d'interprétation lors de l'instruction des demandes de permis de construire.

Ce point fait l'objet d'une recommandation dans mes conclusions

Le fait que le projet comporte deux secteurs : habitat et commerce dont la réalisation sera conduite par des maîtres d'ouvrage distincts, n'apparaît pas en lui-même un obstacle à l'aboutissement d'un renouvellement urbain de qualité, dans la mesure où une articulation sera assurée par les prescriptions fixées par l'O.A.P.

Sur la liaison avec le centre ville franchissant les voies ferrées

L'ensemble des personnes publiques associées s'accordent à dire, que la construction d'une nouvelle passerelle enjambant les voies ferrées, est un élément clé du projet.

Dans son mémoire en réponse, la commune indique qu'elle « poursuit étroitement les discussions engagées avec la SNCF et la Région pour étudier des solutions de franchissement possibles des voies ».

Il m'a été indiqué oralement que compte tenu du coût d'une passerelle avec ascenseurs évalué à plusieurs millions d'euros, les toutes dernières discussions avec la SNCF étaient maintenant susceptibles de s'orienter vers la création d'un passage à niveau pour piétons et cyclistes.

Si cette solution était validée par la SNCF au regard des impératifs incontournables de sécurité, elle aurait l'avantage, outre un coût bien moindre, d'assurer un franchissement plus facile notamment pour les cyclistes en évitant l'usage d'ascenseurs, d'escaliers ou de rampes. Cette solution pratiquée dans les gares dépourvues de passage souterrain ou supérieur apparaît avoir une bonne probabilité d'aboutir.

La réflexion doit dès lors se faire au regard de cette nouvelle donnée sur le concept plus général de liaison entre la zone à aménager et le centre ville.

On peut s'interroger, comme l'évoque la Chambre de commerce et d'industrie, sur la question de savoir si une telle liaison assurera une continuité commerciale entre le site Bourrat et le centre ville. En revanche, son établissement apparaît indispensable pour relier les futurs habitants du site au centre ville (accès notamment aux transports en commun, accès aux différents services du centre et au commerce de proximité dont le Carrefour City implanté non loin de son débouché). Sa réalisation aura aussi l'avantage d'assurer le même rôle de liaison piétonnière et cycliste pour les habitants de l'ensemble de la zone pavillonnaire des Varennes (l'accès étant interdit aux véhicules à moteur depuis l'impasse Reynaud Matout).

Une garantie de réalisation concomitante de cette liaison et de l'aménagement du site est demandée par les personnes publiques consultées particulièrement les services de l'Etat et le Syndicat mixte du S.C.O.T.

Tant le préambule du projet de règlement de la zone AUru que les prescriptions du projet d'O.A.P. stipulent que l'ouverture du site à l'urbanisation est conditionnée « à la réalisation des viabilités adaptées à l'importance des programmes et assurant un bon fonctionnement interne et une bonne insertion dans son environnement naturel et urbain ».

La réalisation de cette liaison à laquelle est subordonnée le bon fonctionnement interne du quartier et son insertion dans le milieu urbain, mériterait d'être expressément mentionnée au-delà de cette formulation générale.

L'exigence d'une réalisation préalable à la délivrance des permis de construire serait toutefois trop contraignante induisant des retards dans le lancement de l'opération.

Mais s'agissant d'un ouvrage unanimement reconnu comme élément clé du projet, la constatation de l'existence d'un accord ferme sur son financement, et la fixation dès lors d'un échéancier de réalisation, doit constituer une condition à l'ouverture du site à l'urbanisation, la non réalisation de cette condition faisant obstacle à la délivrance des permis de construire.

Ce point fait l'objet d'une réserve dans mes conclusions

Sur l'impact commercial

La vocation d'un document d'urbanisme est de définir des règles générales et impersonnelles applicables quel que soit le pétitionnaire du permis de construire et quel que soit le propriétaire du terrain.

Toutefois, en l'espèce, la maîtrise du foncier par la commune est susceptible de lui permettre d'orienter le choix du pétitionnaire. Il est clairement exposé au fil du dossier qui a été soumis à l'enquête que le projet est conçu en tant qu'il délimite une zone commerciale dans la perspective du transfert de l enseigne Aldi actuellement installé à Perreux.

Il m'a été indiqué oralement que tant en raison de la vétusté de l'installation que pour des questions de droit privé liées aux relations entre les propriétaires du foncier et l'exploitant franchisé, le magasin Aldi est appelé à disparaître sur le site de Perreux.

De même des questions de droit privé - clauses de non concurrence notamment - font obstacle à la réimplantation d'une moyenne surface sur le site délaissé de l'enseigne Lidl passage Damon.

La commune du Coteau entend qu'il soit maintenu sur le secteur une offre commerciale de ce type qui correspond à un service attendu par les habitants recherchant la gamme de produits qu'elle propose.

C'est en ce sens que le projet peut revêtir un caractère d'intérêt général.

Le commissaire-enquêteur ne dispose pas des éléments permettant d'apprécier si les questions de droit privé invoquées rendent inéluctables la fermeture de l'enseigne Aldi sur le site de Perreux et font obstacle à la réimplantation du même type d'offre commerciale passage Damon.

Malgré les différentes études présentées au dossier, il lui est difficile d'apprécier exactement si le déplacement de l'enseigne Aldi sur l'espace Bourrat, avec une surface de vente portée de 684 à 985 mètres carrés, est de nature à affecter le volume d'activité voire la pérennité du commerce de proximité du centre ville particulièrement dans le domaine alimentaire.

Il peut seulement observer :

-que le fait que le projet ne soit pas conçu pour permettre l'implantation de plusieurs enseignes intégrant notamment des commerçants indépendants, va dans le sens de la pérennité du commerce de proximité du centre ville.

-que le projet d'implantation d'une moyenne surface commerciale n'apparaît pas entrer en concurrence avec celui de la commune de Régnv compte tenu à la fois de la distance et d'une différence d'échelle.

- que l'emplacement étant attractif notamment pour des commerces spécialisés non alimentaires, il n'est pas écrit que le site de l'ancien Aldi de Perreux devienne une friche commerciale.

Aussi, dès lors que l'on considère la disparition de l'enseigne Aldi sur le site de Perreux comme une donnée acquise, la délimitation au P.L.U. dans le cadre de la présente déclaration de projet d'une zone susceptible d'accueillir son transfert n'apparaît en l'absence d'autres enseignes de ce type en rive droite de la Loire, dépourvu de lien avec l'intérêt général.

Cela étant, la délivrance du permis de construire sera subordonnée à l'avis favorable de la Commission départementale d'aménagement commercial (C.D.A.C.), et le cas échéant de la Commission nationale, compétentes pour évaluer les conditions d'un équilibre commercial sur l'ensemble de la zone de chalandise.

Sur la sécurisation du passage à niveau sur la RD 43 route de Commelle Vernay

Au cours de la réunion d'examen conjoint des avis des personnes publiques associées, Mme le Maire du Coteau a indiqué accepter de décaler l'accès à la zone commerciale prévu immédiatement au droit du passage à niveau en utilisant l'impasse Bourrat réaménagé.

Dès lors qu'il a été ainsi acté que le débouché de l'accès à la zone commerciale sur la RD 43 Route de Commelle Vernay doit être décalé du passage à niveau et que l'on peut conclure dès lors à la faisabilité de l'opération au regard de l'impératif incontournable de la sécurité du passage à niveau, cela apparaît suffisant au niveau de l'établissement d'un document d'urbanisme.

Les mesures techniques de sécurisation (synchronisation des feux etc..) pourront être définies au niveau de l'instruction de la demande de permis de construire (par application notamment de l'article R 111-2 du Code de l'urbanisme.

Ce déplacement du débouché doit cependant être dûment retranscrit sur le document graphique de l'O.A.P. qui doit être modifié en conséquence.

Pour la bonne règle ce point fait l'objet d'une réserve dans mes conclusions

Sur la mixité sociale

La commune du Coteau justifiant de plus de 30% de logement sociaux satisfait aux obligations édictées par la loi Solidarité et renouvellement urbain (S.R.U.). Le projet peut donc ne pas comporter de logements sociaux.

Les logements en accession sociale sont retenus dans le décompte des logements sociaux avant qu'ils ne deviennent des propriétés classiques.

L'observation des services de l'Etat tendant à ce que le projet comporte des logements sociaux locatifs et que le taux de 15% de logements en accession sociale soit revu à la hausse, apparaît en conséquence devoir être écartée.

8/ Résultats de l'enquête – Analyse des observations du public – Appréciations du commissaire-enquêteur

8.1. Observations orales

1/ M. René Bayle 4 rue Brossard Le Coteau

En tant qu'habitant du Coteau, M. Bayle tient à souligner l'intérêt de l'installation d'une moyenne surface commerciale hard-discount sur le site de Bourrat.

Cette installation viendrait compenser la disparition du Lidl du passage Damon. Une clause de non concurrence fait obstacle à l'installation d'une autre enseigne sur le même espace. Le site passage Damon est en voie d'accueillir des activités artisanales et de services correspondant à sa nouvelle vocation.

Cette installation viendrait également compenser la fermeture du magasin Aldi implanté sur la zone commerciale de Perreux (à 1 kilomètre du site de Bourrat). La coexistence sur la zone de Perreux de l'enseigne Super U et de l'enseigne Aldi n'est en effet pas favorable à cette dernière.

Le site de Bourrat s'inscrit tout à fait dans la même zone de chalandise qui correspond aussi à la centralité que représente Le Coteau regroupant les communes de Commelle-Vernay, Coutouvre et Perreux. L'installation de l'enseigne Aldi sur le site Bourrat constituerait un simple transfert qui aurait de surcroît l'avantage de revitaliser le centre ville du Coteau.

Cette installation n'entrerait pas en concurrence avec le projet de la commune de Régny d'aménagement d'une halle compte tenu à la fois de la distance et de la différence d'échelle entre les deux projets.

Contrairement à ce qui est énoncé par la Chambre de commerce, l'absence d'enseigne commerciale hard-discount conduit à une fuite des consommateurs, n'hésitant pas à franchir la Loire pour se rendre à Roanne.

M. Bayle estime que l'opération projetée sur le site Bourrat ne doit pas, contrairement à ce que recommande la Direction départementale des Territoires, s'accompagner d'un reclassement de la zone AU des Plaines en zone A, et de la zone AUc2 des Plaines en zone AU. Il n'y a pas de compensation à opérer dès lors qu'il y a seulement résorption d'une friche insérée dans le milieu urbain exemple même d'une « dent creuse », sans le moindre empiètement sur le milieu agricole et naturel.

2/ Mme Dassaud 5 Route de Commelle-Vernay

Mme Dassaud tient à souligner les difficultés de circulation sur le quartier liées à l'intensité du trafic, à la présence du passage à niveau ainsi qu'aux vitesses excessives. Une limitation de la vitesse à 30 Kilomètre/ heure serait bienvenue.

Les trafics routiers et ferroviaires créent une ambiance bruyante. Le projet ne pourra qu'aggraver cette situation notamment avec les livraisons matinales sur la partie commerciale. A noter aussi que le quartier est soumis au rayonnement d'ondes d'antennes de téléphonie mobile.

Le parking du Centre d'urgences est insuffisant amenant les usagers à se garer sur le parking au débouché de l'Impasse Bourrat.

Le centre commercial prévu devrait entraîner la fermeture du Carrefour City qui a ouvert récemment.

Le site a vocation à recevoir la construction de pavillons et non d'immeubles. L'implantation d'un centre médical et paramédical correspondrait à un réel besoin. Des installations photovoltaïques pourraient générer des recettes pour la commune.

Mme Dassaud estime que les affiches annonçant l'enquête publique ont été apposées à des emplacements peu visibles.

3/ Mme Christiane Ragil 31 route de Commelle-Vernay

Cet espace végétalisé doit rester en l'état comme « espace de respiration » avec un aménagement léger en parc public (quelques tables et bancs seulement). Une partie doit être conservée en « friche maîtrisée », les friches étant du plus grand intérêt pour la biodiversité.

Prévoir une implantation commerciale est un non sens pour la pérennité de l'activité des commerces de l'Avenue de la Libération. L'impact sera particulièrement fort pour les commerces alimentaires à la différence des autres secteurs d'activité (coiffeurs, esthéticiennes, vêtements, restaurants). Cela irait à contre courant de la politique conduite par la commune pour maintenir et développer le commerce du centre ville.

L'accès du secteur commercial placé à proximité du passage à niveau sur la route de Commelle qui connaît un trafic intense, serait très dangereux.

8.2 Observations écrites

1/ Office de commerce et de l'artisanat du Coteau par son Président M. Antoine Sibuet.

Se référant à l'échange ayant eu lieu lors de l'Assemblée générale du 5 mars 2004, M. Sibuet indique qu'aucune opposition ne s'est manifestée de la part des commerçants alors présents sur le projet d'implantation de l'enseigne Aldi sur la friche Bourrat. Certains ont mis en avant le fait qu'il y avait déjà eu auparavant avec le magasin Lidl une offre discount qui n'avait pas eu d'effet sur le commerce du centre ville.

Les anciens locaux Lidl devant être réhabilités en vue de l'installation de nouveaux commerces, la friche Bourrat pourra totalement accueillir une nouvelle offre commerciale

2/ M et Mme Lathuilière 10 Impasse Reynaud - Matout

Après que M. Lathuilière ait présenté des observations orales lors de la permanence du 15 mai, M et Mme Lathuilière ont adressé un courrier daté du 14 mai reçu le 21 mai.

Ils sont propriétaires de la parcelle 219 d'environ 2000 mètres carrés sur laquelle est implantée leur maison d'habitation, le fonds de la parcelle étant contigu sur environ 50 mètres avec la zone à aménager.

Ils craignent des vues plongeantes sur leur jardin (et leur piscine) depuis les immeubles qui seront construits sur la zone à aménager. Des immeubles R+ 4 sont prévus. Même si la hauteur de ces immeubles était limitée à R + 2, l'impact sur leur intimité et leur tranquillité serait important.

Cette situation entrainerait une très forte dépréciation de la valeur de leur bien qui deviendrait tout simplement invendable. Ils tiennent à souligner qu'ils ont engagé un budget très élevé pour la restauration et la rénovation de la maison.

Ils envisageraient de réaliser des plantations sur la partie de leur parcelle adossée à la zone à aménager mais la constitution d'un écran végétal ne pourra être obtenue avant longtemps.

Ils insistent sur la nécessité de préserver sur la zone à aménager un bouquet de peupliers formant un écran intéressant bien que partiel.

Ils redoutent aussi une évolution de la fréquentation de l'impasse Reynaud Matout actuellement très calme.

3/ Un document intitulé : Projet de faisabilité Aménagement secteur à vocation résidentielle Friche Bourrat a été versé à l'enquête le 22 mai par M. Nardoux Directeur général des services de la commune du Coteau.

Ce document fait apparaître un schéma d'implantation des immeubles. Tous les immeubles sont mentionnés R+2. Des maisons de ville R+1 sont prévues sur la partie de la zone à aménager formant « saillant » dans la zone pavillonnaire existante. Ce document est annexé au présent rapport.

8.3 Observations déposées sur le registre numérique

1/ Syndicat mixte du SCoT du Roannais par son Président M. Hervé Daval

Le Président du Syndicat mixte réitère pour l'essentiel les observations déjà présentées en tant que personne publique associée.

Il tient à souligner les points suivants. L'emplacement prévu pour l'implantation de l'enseigne Aldi, est hors des zones préférentielles définies par le SCoT. Le magasin Aldi devrait occuper l'intégralité du secteur commercial de la zone à aménager, ne permettant pas l'installation d'autres enseignes. L'aménagement prévu conduit à créer deux secteurs distincts pouvant être réalisés indépendamment l'un de l'autre. Le secteur commercial pourrait être le seul à voir le jour. L'impact sur les commerces du centre ville a été mal évalué, l'analyse étant effectuée sur l'ensemble d'une vaste zone de chalandise. L'enseigne Aldi devrait voir son chiffre d'affaires augmenter d'environ 1,5 million d'euros au détriment en particulier des commerces alimentaires du centre ville.

2/ Communauté d'agglomération Roannais Agglomération

La communauté d'agglomération a versé à l'enquête sur le registre numérique une délibération du bureau communautaire du 14 mars 2024 intitulée avis sur le projet

Le texte de cette délibération formule des remarques sur le projet en indiquant au final s'abstenir sur la déclaration de projet « compte tenu de l'impact en matière d'aménagement du territoire et de préservation des centres urbains ».

Lesdites remarques portent sur les points suivants :

Le projet induit le transfert de l'enseigne Aldi actuellement implantée sur la commune de Perreux en dehors des zones préférentielles définies par le SCoT.

La densité de logements prévue est inférieure à celle prescrite par le SCoT .

L'implantation commerciale projetée à proximité immédiate du centre ville aura un impact négatif significatif sur le commerce local alimentaire.

3/ Contribution présentée par M. David-Marie Vailhe, Mme Laurette Silvio et M. Jean Paul Perrin pour le groupe Unis pour les Costellois

Contribution de 2 pages à laquelle est annexée copie d'un communiqué de presse du 25 février (2 pages) et du compte-rendu de la commission urbanisme du 25 septembre 2023 (5 pages).

Les signataires se présentent comme « les élus de l'opposition » au Conseil municipal.

Ils exposent principalement :

- qu'il n'y a pas anticipation de la révision obligatoire du P.LU. liée à la loi Climat Résilience impliquant une trajectoire zéro artificialisation nette ; que parallèlement l'extension urbaine se poursuit, un permis de construire de 70 lots ayant été délivré sur la zone des Plaines.
- que l'analyse des réels besoins en logements neufs est insuffisante.

- que le dossier ne comporte aucune justification crédible d'un besoin d'une moyenne surface hard-discount, qui plus est à cet endroit de la commune.
- que l'annonce par voie de presse de l'implantation d'un magasin Aldi avant l'aboutissement de la procédure administrative est choquante.
- qu'il y a lieu de s'interroger sur la surface de vente annoncée de 985 mètres carrés tout juste inférieure au seuil de 1000 mètres carrés au-delà duquel la saisine de la C.D.A.C. est obligatoire.
- que le projet commercial remet en cause la notion de centralité urbaine portée par le SCoT et fragilise le petit commerce existant.
- que sur la zone à aménager, il apparaît deux projets : habitat et commerce qui « se tournent le dos ».
- qu'il n'y a pas prise en compte de la situation des fonds de parcelles de la zone pavillonnaire existante pénalisant le « potentiel projet urbain futur ».
- que la procédure appropriée serait de réviser le P.L.U. pour rechercher une réelle cohérence d'ensemble.
- que le dossier ne donne pas d'information claire relative à la pollution des sols.

8.4 Appréciation du commissaire-enquêteur

- Les observations de M. Bayle viennent conforter les arguments énoncés dans le dossier quant à l'installation d'une moyenne surface commerciale sur le site de Bourrat

Comme dit précédemment, il appartiendra à la Commission départementale d'urbanisme commercial d'évaluer l'impact prévisible sur l'équilibre commercial sur l'ensemble de la zone de chalandise.

- Les observations de l'Office du commerce et de l'artisanat du Coteeau viennent également conforter les arguments en faveur du projet en concluant à l'absence d'effets significatifs sur le commerce de proximité du centre ville. On peut seulement regretter qu'il n'ait pas été effectué une analyse plus fine distinguant les différents types d'activité particulièrement en ce qui concerne le commerce alimentaire.

- A l'inverse, les observations du Syndicat mixte du SCoT et de la Chambre de commerce reprenant celles présentées en tant que personnes publiques associées, développent des arguments tendant à démontrer que le projet Aldi est susceptible de mettre en péril l'activité commerciale du centre ville.

- La Communauté d'agglomération à laquelle le projet a été communiqué avant l'ouverture de l'enquête en tant que personne publique associée, n'a pas formulé d'avis en cette qualité.

Elle n'était pas présente à la réunion d'examen conjoint des avis des personnes publiques associées tenue le 18 mars 2024.

Elle est néanmoins tout à fait recevable à présenter des observations en cours d'enquête.

Il convient cependant de relever que cette délibération est intervenue dans les conditions particulières suivantes : 24 membres présents sur les 26 membres en exercice, 11 voix pour, 11 voix contre, 2 abstentions.

Après la formulation de diverses remarques, le texte de la délibération indique au final s'abstenir sur la déclaration de projet « compte tenu de l'impact en matière d'aménagement du territoire et de préservation des centres urbains ».

Aussi, ce texte qui reprend d'ailleurs pour l'essentiel, les arguments développés par le Syndicat mixte du SCoT n'appelle pas de commentaires

- Les différentes observations présentées par M. Vailhe pour le Groupe Unis pour les Costellois rejoignent pour l'essentiel les arguments développés par le Syndicat mixte du SCoT et la Chambre de commerce.

Le dossier soumis à enquête contient une information sur la pollution des sols. Il a été tenu compte de cette situation en n'affectant pas à la construction la partie Nord du site.

Le fait signalé de l'absence de prise en compte de la situation des fonds de parcelles de la zone pavillonnaire existante qui pénaliserait le « potentiel urbain futur » mérite attention.

Le schéma d'aménagement de la zone devrait ménager des possibilités d'accès sur le fond des parcelles de la zone pavillonnaire existante permettant aux propriétaires de diviser leurs parcelles pour les ouvrir à la construction de maisons individuelles. On peut penser que cela permettrait à terme de réaliser une « osmose » entre la zone existante et la zone à aménager.

Ce point fait l'objet d'une recommandation dans mes conclusions

- Le schéma d'aménagement acté par la commune dans son mémoire en réponse (constructions ne pouvant dépasser R+ 2 sur une partie de la zone à aménager) est de nature à apaiser les craintes de M et Mme Lathuillère. Elles seraient totalement dissipées en retenant, comme exposé précédemment, l'implantation de bâtiments R+1 sur la bande de terrain au contact de la zone pavillonnaire existante.

- Comme exposé plus loin au § enrichissement de la biodiversité, la commune partage les préoccupations de Mme Ragil sur le mode d'aménagement de la partie Nord du site.

- S'il n'est pas prévu d'emplacement dédié à l'implantation d'un centre médical et paramédical, les dispositions du projet de règlement de la zone AUru n'excluent pas l'installation de cabinets médicaux et paramédicaux dans les immeubles à construire.

9/ Appréciations du commissaire - enquêteur sur le projet

Il appartient au commissaire-enquêteur de porter des appréciations sur le projet soumis à enquête, indépendamment des observations du public et des avis des personnes publiques associées.

Sur le caractère général et impersonnel des documents d'urbanisme

Le dossier évoque largement l'implantation d'une moyenne surface commerciale de type hard discount. Il évoque (cf. note de présentation page 5) le projet de l'enseigne Aldi qui souhaite délocaliser son magasin de Perreux et a sollicité la commune propriétaire du terrain.

Un P.L.U. ne doit toutefois établir que des règles générales et impersonnelles, la destination des constructions fixée par le règlement et l'O.A.P. devant s'inscrire dans le cadre fixé par les articles R 151-27 et R 151-28 du Code de l'urbanisme.

La destination commerce et activités de service comprend 7 sous-destinations dont : artisanat et commerce de détail.

A juste titre le projet de règlement ne vise que les « constructions à usage de commerce » et le projet d'O.A.P. se borne à énoncer comme prescription « permettre sur le secteur à vocation commerciale l'implantation d'une moyenne surface ».

Sur les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif

Le projet de règlement de la zone AUru ne fixe aucune limitation de hauteur pour les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. Cette possibilité pourrait notamment être utilisée pour l'installation de pylônes de téléphonie mobile.

Compte tenu de la qualité architecturale et paysagère recherchée par la commune, cette disposition, certes classique, n'apparaît pas opportune.

Dans son mémoire en réponse, la commune indique que l'article 1 du règlement de la zone AUru sera complété en mentionnant les pylônes de téléphonie mobile au nombre des occupations et utilisations du sol interdites

Pour la bonne règle, ce point fait l'objet d'une recommandation dans mes conclusions

Sur l'enrichissement de la biodiversité

Sur l'espace vert de proximité qui doit occuper la partie Nord du site, la municipalité a l'intention de développer un rucher. Dans le même sens de l'enrichissement de la biodiversité, la création de petites mares (3 ou 4 d'une surface de l'ordre de 30 mètres carrés) représenterait une contribution très intéressante pour un coût raisonnable. Ci-joint en annexe un référentiel décrivant les modalités optimales d'installation.

Les mares permettent de diversifier les habitats et renforcent les continuités écologiques. Elles abritent une faune et une flore caractéristiques, et sont un lieu de vie et de reproduction pour les amphibiens et les insectes inféodés aux milieux aquatiques (libellules) Elles permettent l'abreuvement de nombreuses espèces.

Dans son mémoire en réponse, la commune indique que les dispositions de l'O.A.P. relatives à l'espace vert qu'il est prévu d'aménager sur la partie Nord du site, seront complétées par la prescription : réaliser des aménagements favorables à la biodiversité (ex : création de petites mares, prairies ou jachères fleuries, fauches tardives).

Pour la bonne règle, ce point fait l'objet d'une recommandation dans mes conclusions

Sur l'absence d'obligations imposées en matière de performance énergétique

Le projet d'O.A.P. comporte page 32 des prescriptions rédigées en termes généraux tendant à réduire les consommations en énergie et développer le recours aux énergies renouvelables.

Le projet de règlement ne prévoit aucune obligation en matière de performance énergétique (article 14 assorti de la mention non réglementé).

Des dispositions plus précises mériteraient d'être étudiées particulièrement pour les constructions commerciales où les consommations d'énergie sont les plus fortes et paraissent moins encadrées par le Code de la construction et de l'habitation.

Ce point fait l'objet d'une recommandation dans mes conclusions

Sur le traitement des aires de stationnement

Les projets de règlement et d'O.A.P. édictent les mêmes prescriptions pour le secteur résidentiel et le secteur commercial.

Le règlement national d'urbanisme (R.N.U.) comporte des dispositions d'ordre public s'appliquant seulement aux parkings de plus de 500 mètres carrés associés à des bâtiments commerciaux (L 111-19-1)

1/ Perméabilité des revêtements

- Le projet de règlement (article 13) demande de traiter les aires de stationnement avec des matériaux perméables.

Le projet d'O.A.P. demande de traiter avec des matériaux perméables les espaces de stationnement.

Il mériterait d'être précisé si les « espaces de stationnement » recouvrent les emplacements de stationnement et les cheminements de circulation ou seulement les emplacements de stationnement.

A noter que pour les dispositions du règlement national d'urbanisme relatives aux aires de stationnement associées aux bâtiments commerciaux, les aires de stationnement comprennent les emplacements de stationnement et les cheminements de circulation.

- Pour les parkings associés aux bâtiments commerciaux, les dispositions d'ordre public du R.N.U. exigent qu'au moins la moitié de la surface des aires de stationnement (emplacements + cheminements) soit traitée en matériaux perméables.

Suivant un principe constant en droit de l'urbanisme, la règle la plus sévère doit prévaloir en cas de soumission d'un projet à plusieurs dispositions.

Les dispositions du règlement prescrivant sans autre précision de traiter en matériaux perméables les aires de stationnement, donc la totalité de la surface emplacements et circulations, devraient en conséquence prévaloir.

Dans son mémoire en réponse, la commune indique qu'elle entend, dans un souci de simplification, maintenir le projet de règlement en l'état quant à la définition des aires de stationnement, en observant parallèlement que le porteur de projet devra intégrer les dispositions d'ordre public du R.N.U. (L 111-19-1 du Code de l'urbanisme) en prévoyant sur au moins la moitié de la surface des aires de stationnement (emplacements + voies) des revêtements permettant l'infiltration des eaux pluviales.

2/ Ombrières ou arbres sur les aires de stationnement

Le projet de règlement (article 12) prescrit, soit de planter 1 arbre pour 4 places de stationnement, soit d'installer des ombrières photovoltaïques.

Pour le secteur commercial, le règlement doit se combiner avec les dispositions d'ordre public du R.N.U.

Il apparaît que le constructeur peut faire le choix entre :

- installer des ombrières sur la totalité de la surface
- installer des ombrières sur au moins la moitié de la surface (pour respecter les dispositions d'ordre public du R.N.U.), le surplus étant planté d'arbres mais alors, suivant le principe d'application de la règle la plus sévère, il doit prévoir 1 arbre pour 3 emplacements pour satisfaire au R.N.U. (R 111-25-8) (et non pas 1 arbre pour 4 emplacements).

Dans son mémoire en réponse, la commune indique que le règlement de la zone AUru sera revu en imposant un arbre pour 3 places de stationnement conformément aux dispositions d'ordre public du R.N.U. (R 111-25-8 du Code de l'urbanisme).

Pour la bonne règle, ce point fait l'objet d'une recommandation dans mes conclusions

Sur la garantie de bonnes conditions de croissance des arbres

Le projet d'O.A.P. prescrit (page 29) pour le secteur résidentiel seulement de garantir les conditions nécessaires à une bonne croissance des arbres avec un espace souterrain adapté à leur développement racinaire.

Cette prescription mériterait d'être également faite pour le secteur commercial où elle apparaît la plus nécessaire. L'observation des parkings de supermarché montre en effet que l'obligation d'effectuer des plantations est le plus souvent satisfaite de manière formelle dans des conditions ne permettant nullement aux arbres de prospérer.

Dans son mémoire en réponse, la commune indique que sur le secteur à vocation commerciale l'OAP sera complétée par la même prescription que sur le secteur résidentiel soit : prévoir un espace aérien adapté à l'amplitude de l'arbre à maturité ainsi qu'un espace souterrain équivalent pour son développement racinaire.

Pour la bonne règle, ce point fait l'objet d'une recommandation dans mes conclusions

Fait le 17/06/2024
Le commissaire-enquêteur


Gérard Fontbonne

