

Compte-rendu de la Réunion de Conseil Municipal

du mercredi 21 juin 2023

Plan Local d'Urbanisme : Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est le seul point inscrit à l'ordre du jour de la réunion programmé spécifiquement.

Le rapporteur du projet, Jean-Michel BRISEBRAT, rend compte des travaux de la commission PLU au premier semestre 2023. La commission s'est réunie 8 fois depuis la présentation générale du 12 janvier 2023.

Quelques rappels

Le projet d'aménagement et de développement durable du PLU (PADD) est organisé autour de 2 thèmes structurants : renforcer la centralité du bourg en préservant le cadre de vie et préserver le caractère rural de la commune. Les orientations proposées sont contraintes de diverses manières : par les initiatives des propriétaires privés, par la recherche d'un équilibre entre le développement et la préservation des ressources naturelles, par les directives du SCOT (Schéma de Cohérence Territorial) qui va changer d'échelle en passant du Bassin du Sornin (25 communes) à celui du Roannais (114 communes), par la loi de Zéro Artificialisation Nette (ZAN), et par l'utilisation des infrastructures locales essentielles au développement.

La commission a souhaité explorer le plus largement possible un grand nombre de propositions pour répondre à ces 2 orientations de base. L'objectif du premier semestre 2023 a été de réviser conjointement le PADD et le zonage en travaillant plus particulièrement sur les enjeux majeurs. Des documents annexes ont été créés pour recueillir tous les éléments détaillés de la réflexion.

Télescopage des calendriers

La disponibilité effective du PLU est annoncée pour mi-2025. Les échéances municipales de mars 2026 verront aussi le renouvellement des instances des EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunal) et des SCOT. L'élaboration du SCOT du Roannais a démarré en février 2023 et se poursuivra jusqu'en 2026. Le PLU de VILLERS devra s'y conformer. L'approbation définitive de ce SCOT et sa publication incombera aux élus de 2026, au plus tard en août 2027, soit 5 ans au plus tard après la promulgation de la loi sur le ZAN. D'ici là, les nouveaux droits à construire en zone « A Urbaniser » sont gelés. A ce jour, l'enveloppe dont bénéficiera la commune n'a pas été définie ; dans le cas le plus favorable, elle sera divisée par 2 par rapport à celle de la période des 10 années précédentes. En conséquence, le PLU de 2025 devra être révisé une fois les nouveaux droits connus en 2027. D'ici ce terme, l'enveloppe globale des droits à construire court sur la période 2021-2031 indépendamment du régime RNU (actuel) ou du régime PLU (à venir).

Enjeux majeurs de « Renforcer la centralité du bourg en préservant le cadre de vie »

La commission a étudié les points suivants lors de 2 réunions après une réunion initiale de cadrage avec le bureau d'études « REALITES » :

- les logements vacants, les changements de destinations d'immeubles, et la valorisation des dents creuses dont aucun ne consomme le foncier agricole
- les possibilités d'extension urbaine
- les opérations d'aménagement et de programmation (OAP)
- le devenir de la boulangerie
- les modes de déplacement doux

Logements vacants : 16 logements vacants et 3 logements en rénovation ont été identifiés. Ce bilan doit être régulièrement actualisé.

Changements de destination d'immeubles : sont concernés des granges, des ateliers, des dépendances, des dépôts qui deviendraient des habitations si leurs propriétaires en faisaient la demande. Toutes les demandes ne pourront pas être acceptées. Cela dépendra de la présence des réseaux et de la défense incendie ; 15 immeubles pourraient recevoir une réponse favorable principalement en zone urbaine, tandis qu'au moins 11 autres hors zone urbaine pourraient ne pas évoluer ; d'indispensables clarifications sont à rechercher sur le point crucial de la défense incendie.

Valoriser les dents creuses : il s'agit de surfaces supérieures à 500m² déjà cadastrées ou non, en zone urbaine ou constituant une encoche dans sa périphérie immédiate qui pourraient en théorie être construites. Ces surfaces estimées à 2,5 ha sont occupées par des jardins, des vergers ou des parcs sans caractère agricole. Il s'agit d'une surface totale très supérieure à l'enveloppe prévisible des droits à construire. Il convenait donc de s'interroger sur leur devenir pour optimiser leur classement dans le projet de zonage.

Pour la moitié d'entre elles, leur statut non construit semble devoir perdurer bien au-delà de la durée de vie du PLU (2025-2035) du fait de leur situation ou de la volonté des propriétaires. Les surfaces implantées en zone urbaine U ou en zone naturelle N le resteront donc. En zone U, elles pourront être construites ultérieurement s'il reste des droits à construire ; en zone N, aucune nouvelle construction ne sera possible.

Pour l'autre moitié d'entre elles où une évolution semblait initialement envisageable à court terme, certains propriétaires ont demandé et obtenu des certificats d'urbanisme (CU) pour un total de 5 nouvelles habitations. D'autres propriétaires n'ont pas souhaité aller dans ce sens. Il reste de rares cas indéterminés à ce jour.

Envisager les zones d'extension urbaines : comme cela a déjà été mentionné, il s'agit d'une réflexion en marge du PLU pour alimenter sa révision d'après 2027. Les potentialités sont essentiellement présentes à l'Ouest de la zone U en raison des raccordements possibles à l'assainissement collectif existant dont il convient d'optimiser l'usage au vu des coûts très élevés de l'investissement. Comme pour les dents creuses, certaines parcelles seront figées pendant la durée du PLU et sans doute bien au-delà. Un CU a toutefois été demandé et accordé pour une nouvelle habitation, et 2 autres demandes de CU sont en cours d'instruction pour 17 habitations, dont 16 pour un lotissement route de Roanne. Pour d'autres parcelles, leur devenir est incertain soit en raison des intentions des propriétaires, soit du fait de leur manque d'accessibilité.

Les opérations d'aménagement et de programmation (OAP) : L'OAP du lotissement du Clos des Jardins concerne une opération terminée. Celle relative à l'îlot autour de l'église est maintenue. Mais la transformation totale du site, avec la création de couloirs verts et une reconfiguration complète du site n'est pas jugée pertinente. Elle impliquerait plusieurs propriétaires et un aménagement immobilier complexe. La commission suggère qu'en cas de fermeture définitive du commerce de pneumatiques, les bâtiments industriels et commerciaux puissent être convertis pour d'autres usages artisanaux multiples. Une nouvelle OAP est proposée pour le site de l'ancienne usine sise Grand-Rue, tant pour le bâti que le non-bâti. La parcelle principale constitue à l'évidence une réserve foncière déjà artificialisée bénéficiant de la desserte routière et de tous les réseaux. Le zonage devrait classer l'entièreté en zone Ue (pour économique) sachant qu'une complémentarité habitat (Ua) et économique (Ue) est toujours envisageable. Il n'est possible à ce jour de prévoir un échéancier pour cette OAP, pas plus que pour celle de l'îlot autour de l'église.

Le devenir de la boulangerie : la transmission de ce commerce se produira dans la fenêtre de validité du PLU (2025-2035). Ce commerce agit sur le dynamisme du village et sa cohésion sociale. 7 scénarios d'implantations ont été examinés avec différents critères d'appréciation :

- proximité du bar-restaurant-journaux, proximité de la Grand-Rue,
- accès fournisseurs, accès clients : stationnement, sécurité,
- surfaces disponibles, possibilité d'extension,
- disponibilité du foncier, propriété du foncier, propriété du fonds,
- impact pour les finances communales.

Le scénario respectant tous ces critères n'existe pas. Par ailleurs, les habitudes de consommation alimentaire évoluant, le modèle de commerce incluant la production, le stockage et la vente peut devoir être remis en question en vue d'assurer sa pérennité. Une concertation avec la famille gérant la boulangerie devra être établie.

Les modes de déplacement doux : le projet prévoyait l'ouverture de nouvelles voies piétonnes au sein de certains tènements agricoles, ainsi que la création de pistes cyclables. Pour rester cohérent avec les orientations agricoles du PLU et les possibilités réalistes d'extension urbaine, le projet est reciblé sur le mode piétonnier et son achèvement dans la zone urbaine. La rue de la mairie avec le projet déjà en cours de création de trottoirs et le maillage entre le bourg et le quartier de la Bourrassière sont concernés.

Tous ces sujets ayant été analysés, la commission s'est réunie pour vérifier la nouvelle rédaction du chapitre « Renforcer la centralité du bourg en préservant le cadre de vie » du PADD.

Enjeux majeurs de « Préserver le caractère rural de la commune »

La commission a étudié les points suivants lors de 2 réunions après une réunion initiale avec les agriculteurs auxquelles les orientations spécifiquement agricoles ont été présentées :

- Zonage agricole
- Parcelles agricoles enclavées
- Chemins ruraux délaissés
- Accès à l'eau
- Préservation des haies
- Préservation et développement des arbres dans les haies
- Initiatives communales en faveur de l'écosystème
- Gestion des espaces boisés
- Zones Ae
- Périmètre de Protection Modifié

Zonage agricole : Les espaces agricoles sont déployés sur 3 types de zones :

A, pour Agricole = zone réservée à l'agriculture qui peut accueillir des nouveaux bâtiments d'habitation ou d'exploitation pour les agriculteurs exclusivement ; Ap, pour Agricole protégée = zone inconstructible réservée à l'agriculture ; Ae, pour économique : zone à vocation économique au sein des zones A ; N, pour Naturelle = parcelles boisées, fonds de vallon, abords de rivière ou de zone boisée, zones humides, parcs, vergers, prairies non agricoles.

Au sein des zones A, Ap ou N préexiste un habitat. Ses règles d'évolution sont les suivantes : l'extension est limitée à 30% de l'existant dans la limite de 180 m² de surface de plancher. Une annexe d'un seul niveau et de 50 m² d'emprise au sol maximum est admis, et une piscine dont le bassin ne doit pas dépasser 50 m². Les annexes et piscines doivent être intégralement réalisées à moins de 20 mètres de l'habitation. Enfin, les équipements d'intérêt public sont constructibles en zones A ou Ap ou N à condition de ne pas compromettre le caractère propre à cette zone et selon les prescriptions définies dans le règlement du zonage.

Par suite, un zonage agricole est proposé. Les zones N sont présentes dans les lieux précédemment définis pour assurer une protection de très long terme des milieux naturels. Par défaut, en dehors de l'agglomération, les parcelles sont classées en A. Pour préserver le cirque et le vallon formant un ensemble paysager à l'Est du territoire, le classement est proposé en Ap. Enfin, pour éloigner durablement les possibles nuisances d'une activité agricole dont le devenir est inconnu, le classement est proposé en Ap pour une ceinture autour de la zone U et N immédiatement périphérique du bloc urbanisé.

Parcelles agricoles enclavées : la plupart des parcelles sont théoriquement connectables entre elles au sein de tènements fonciers de taille significative ce qui réduit le morcellement des exploitations. Malgré tout, 2.36 ha d'entre elles sont enclavées du fait de voiries, chemins, bois, équipements publics ou habitations. Il existe donc un risque d'abandon si elles ne changent pas de destination de façon maîtrisée, et sous l'effet du nombre de plus en plus réduit des sièges d'exploitation sur la commune. Le pire scénario serait l'enfrichement. Le PADD signale la nécessité d'exercer une vigilance à défaut de disposer des moyens effectifs pour enrayer cette éventualité.

Chemins ruraux délaissés : la commission a établi un bilan pour 20 chemins ruraux présents sur des parcelles agricoles ou en proximité immédiate, fermés à la libre circulation du public, et déjà transformés totalement ou partiellement en pré ou en bois. Ces chemins pourraient-ils être aliénés et privatisés ? Les critères d'analyse sont les suivants : ces chemins divisent-ils l'exploitation agricole des parcelles ? ces chemins ne desservent-ils aucun pré ou de bois enclavés ? ces chemins sont-ils complètement libres de boisement ? ces chemins n'ont-ils aucun intérêt touristique pour mailler un circuit de randonnée ? 10 chemins répondent par l'affirmative à ces 4 critères pour une longueur totale estimée à 2km. Si le Conseil Municipal se prononce favorablement en faveur de leur aliénation, ils pourront être proposés à la vente pour les propriétaires riverains faisant valoir leur droit de préemption.

Accès à l'eau : La commune ne dispose pas de réservoir ou de plan d'eau ou de source publique pour un usage agricole. Mais elle conserve un droit de prise d'eau dans l'ancien lavoir public devenu privé en 1983, en cas de nécessité après autorisation du maire. Ce droit n'a jamais été exercé en 40 ans et les agriculteurs n'y puisent pas l'eau pour abreuver leur bétail. D'autres sources sont répertoriées sur le territoire communal. Le principal point d'eau est l'étang « Balandras » sur la commune de Chandon, à la frontière de la commune. Le PADD mentionnera l'existence de ces sources et insistera sur leur préservation.

Préservation des haies : la préservation des haies est régie par de nombreux textes légaux. La destruction des haies est soumise à un protocole dérogatoire précis, l'arrachage implique une replantation. La Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union Européenne (UE) dispose de contraintes qu'il semble inutile à la commission d'alourdir. Les modes d'entretien actuels ont limité la diversité des essences au frêne lui-même en danger, et à la présence des ronces. La santé des haies demeure un point de vigilance.

Préservation et développement des arbres dans les haies : la commission s'intéresse ici aux haies le long des chemins publics. Force est de constater la régression constante des arbres pour une multiplicité de raisons. Le paysage en est affecté mais aussi les troupeaux qui trouvent de plus en plus difficilement des aires de repos ombragées lors des étés de plus en plus longs et de plus en plus chauds. La commission propose une initiative de repérage de tiges d'avenir dans les essences les plus prometteuses et compatibles avec l'élevage bovin. Pour soutenir cette initiative basée sur le volontariat, un projet expérimental pourra se mettre en place si le milieu associatif concerné et les agriculteurs motivés y prêtent leur concours avec le soutien de la commune.

Initiatives communales en faveur de l'écosystème : on peut citer en plus du classement en zone N, les initiatives suivantes :

1. La lutte contre l'imperméabilisation des sols, lutte contre le ruissellement, recharge en eau des sols : non goudronnage des chemins ruraux, non comblement des fossés, non busage des fossés, limitation des aires goudronnées ou bétonnées avec toutefois la contrainte PMR en zone agglomérée,
2. La sobriété énergétique et l'emploi des énergies décarbonées : emploi des énergies renouvelables (géothermie par forage de puits verticaux de 100m et photovoltaïque), utilisation des pompes à chaleur (énergie décarbonée), lutte contre les dépenses

énergétiques inutiles (extinction de l'éclairage public), remplacement des éclairages à lampe à vapeur de mercure ou de sodium avec des LED moins énergivores, amélioration de l'isolation thermique des bâtiments publics,

3. Sobriété de la consommation d'eau : limitation des espaces verts à arroser, réutilisation des eaux de l'assainissement collectif après traitement, pour l'arrosage des espaces fleuris et les arbres récents,
4. Lutte contre les pollutions : suppression de l'emploi des produits désherbants nocifs, rénovation du réseau unitaire d'assainissement collectif pour éviter les dysfonctionnements de la station d'épuration existante en cas de pluies abondantes, surveillance des règles du SPANC.
5. Préservation des arbres et espaces verts : entretien des espaces boisés par des coupes régulières, plantation des arbres dans l'espace public, optimisation du fauchage des accotements, protection des chemins ruraux boisés.

Gestion des espaces boisés : les surfaces boisées représentent 8,5% du territoire communal soit environ 49 ha. 24 massifs distincts sont répartis sur toute la commune avec un morcellement important puisque 178 parcelles sont cadastrées. Seulement 24 d'entre elles ont une contenance supérieure à 5 000 m². On note la présence de quelques résineux sur environ 1,5 ha. Parmi les 20 chemins ruraux délaissés 4 sont totalement boisés. Des alignements d'arbres enrichissent aussi le paysage. Quelques arbres remarquables par leur essence, leur envergure et leur positionnement sont également présents. Ce constat amène la commission à formuler plusieurs propositions pour viser 4 objectifs : favoriser la conservation et l'entretien des parcelles de feuillus existantes sans décourager les bûcherons qui se font de plus en plus rares sur des parcelles de faible contenance ; viser à terme l'éradication des essences de résineux inadaptées au climat local et dont le dépérissement est déjà observé ; protéger les alignements arborés remarquables et si possible les arbres remarquables qui participent à la qualité du paysage ; veiller si possible à lutter contre la transformation du paysage du fait de l'enfrichement naturel et du boisement de colonisation dû au possible recul des terres agricoles exploitées. Ces propositions sont les suivantes : pour les parcelles de feuillus majoritaires, le code de l'urbanisme s'applique par défaut. Le PLU n'envisage pas un classement ; pour les rares parcelles de résineux, le classement en Espace Boisé Classé (EBC) est proposé avec déclaration préalable obligatoire avant coupe et obligation de replanter en feuillus selon un règlement à définir ; proposition similaire pour les chemins boisés et les alignements remarquables ; pour les arbres remarquables isolés, le classement en EBC sera retenu selon le niveau de risque encouru par la commune ; contre l'enfrichement, la commission n'a pas identifié de solution.

Zones Ae, zone de taille et de capacité d'accueil limitées à vocation économique : plusieurs zone Ae figuraient dans le projet.

Chemin des Varennes : cette zone n'a plus lieu d'être, l'activité ayant été transférée sur la commune de CUINZIER ; Chemin du Bois Noé : le projet classe 1 000 m² pour un artisanat d'électricité générale, aussi longtemps que cette activité perdurera ; Route de Saint-Hilaire : une centrale à béton, une charpenterie-menuiserie et un commerce de détail de vente de fromages se partagent un peu moins d'un hectare, y compris une habitation et sa dépendance.

Les bâtiments artisanaux ou industriels peuvent être disponibles en fonction de la pérennité des activités ou de leur cession progressive. Une extension pourrait être envisagée, la desserte routière et en réseaux étant de qualité. Route de Charlieu : 2 000 m² environ d'une parcelle agricole exploitée pourraient être raccordables gravitairement au réseau d'assainissement. Les interactions avec l'environnement urbanisés sont mises en question : la proximité de l'ERA engendre des nuisances sonores si la zone devient U ; les activités artisanales peuvent générer elles aussi des nuisances si la zone devient Ae (ou Ue) et altérer le paysage dans cette entrée d'agglomération ; Chemin de la Serve : la commune dispose d'une réserve foncière agricole. Cependant, le gabarit inadapté des voies communales sur un linéaire important avant de rejoindre une route départementale disqualifie cette option ; Route de Mars : la parcelle accueillant un ancien atelier d'effilochage construit en proximité de la RD 13 pourrait être classée en Ae.

Le SCOT a accordé 2 000m² constructibles sur la période précédente 2011-2021 dont aucun n'a été consommé. A ce jour, il n'existe cependant pas disponibilité immédiate en zone Ae (ou en zone Ue). Le PADD a précisément pour but d'identifier et favoriser l'émergence de ces zones pour satisfaire la demande tout en restant cohérent avec ses orientations d'ensemble.

Périmètre de Protection Modifié : une motte castrale (vers l'an Mil) a été classée aux Monuments Historique en 1986 sur la commune de VILLERS. Elle bénéficie du périmètre de protection par défaut dans un rayon de 500 m alentour. Tout nouveau permis de construire ou tout changement d'aspect extérieur des immeubles doit être soumis à l'approbation de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF). Il en découle nécessairement un délai d'instruction d'une part, et une issue incertaine d'autre part. La création d'un PLU est l'occasion de proposer un périmètre de protection plus restreint en adéquation avec les caractéristiques de la motte castrale et la notion de covisibilité. Pour évaluer plus précisément sa situation et ses dimensions, Jean-Pierre Thévenet et Jean-Michel Brisebrat se sont rendus dans le bois du cimetière pour procéder à des mesurages. Des propositions de tracés à 100 et 150 m au lieu de 500 m ont été évaluées. Elles devront être confrontées à l'avis de l'ABF lors d'une visite de terrain.

Ces sujets ayant été analysés, la commission s'est réunie pour vérifier la nouvelle rédaction du chapitre « Préserver le caractère rural de la commune » du PADD.

Un support de présentation et le projet de PADD sont mis à la disposition du Conseil Municipal.

Le Maire remercie Jean-Michel Brisebrat pour le volume et la qualité du travail effectué qui a permis d'avancer solidement et substantiellement sur l'ensemble des sujets abordés.