

## **Commune de VILLERS**



# **Enquête Publique unique**

du 1<sup>er</sup> septembre au 30 septembre 2025

pour

l'élaboration du **Plan Local d'Urbanisme (PLU)**

et

la création d'un **Périmètre Délimité des Abords**  
d'une motte castrale (**PDA**)

## **CONCLUSIONS et AVIS**

du Commissaire - Enquêteur

## **pour l'élaboration du PLU**

le 30 octobre 2025

Pierre FAVIER commissaire-enquêteur

## Objet de l'enquête

Cette enquête publique unique porte sur le PROJET d'élaboration **Plan Local d'Urbanisme (PLU)** de la commune de VILLERS et la création d'un **Périmètre Délimité des Abords (PDA)** autour de la motte castrale de VILLERS.

## Contexte Réglementaire de la création du PLU

Un PLU est un document qui traduit un projet communal de développement en matière d'environnement, d'habitat, de déplacement et d'activité économique, ainsi que le régime des règles générales d'urbanisme et des servitudes pour chaque terrain, public ou privé. Il exprime la politique que les élus se donnent pour harmoniser et encadrer l'aménagement de la commune.

Élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, il fait l'objet d'une concertation avec la population locale, et il est opposable aux tiers après les délais d'approbation. Le PLU doit se référer juridiquement aux documents de planification supérieurs (SCoT, SDAGE, SAGE, SRADDET...).

Le PLU est composé des pièces suivantes :

- **Un rapport de présentation** qui comprend un diagnostic, une analyse de l'état initial de l'environnement, de la consommation d'espaces naturels et agricoles, l'explication des choix retenus et des orientations du projet.
- **Un Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD)** porté par les élus. Il définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et de leur préservation.
- **Des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)** qui traduisent le PADD par des orientations thématiques et/ou sectorielles. Elles sont opposables aux autorisations d'urbanisme.
- **Un règlement** constitué des règles écrites et documents cartographiques, qui fixent les règles générales d'utilisation des sols.
- **Des annexes** ayant une fonction d'information, et comportant notamment les servitudes d'utilité publique.

La commune soumet le PLU à enquête publique. Le projet après l'enquête publique peut être modifié sous conditions. La décision d'approbation du plan, se concrétise par une délibération du conseil municipal.

C'est à partir du PLU que seront instruites les demandes d'autorisation d'urbanisme (permis de construire ou d'aménager et déclaration préalable par exemple).

Un PLU est révisable dans les mêmes conditions que pour son établissement.

## le Projet de PLU de la municipalité de VILLERS

À partir d'enjeux préalablement identifiés le Projet de PLU a été concrétisé **dans le PADD sous forme de deux axes :**

**Le premier axe du PADD vise à renforcer la centralité du bourg en l'étoffant en termes d'habitat, en offrant les équipements, services et commerces nécessaires à la vie du village et en améliorant sa convivialité et sa mise en valeur.**

- Orienter le développement uniquement dans le bourg en privilégiant la rénovation du bâti existant et la mobilisation du foncier non bâti dans l'espace urbanisé
- Viser une densification harmonieuse et équilibrée du bourg en veillant à préserver des espaces paysagers de respiration représentatifs de la vie à la campagne : jardins d'agrément arborés ou non, jardins potagers, vergers, poulaillers domestiques
- Se donner les moyens de maintenir un bourg à taille humaine en visant une croissance démographique modérée autour des 620 habitants nécessitant d'étendre légèrement les limites du village
- Agrandir le bourg de façon cohérente, tout en s'inscrivant dans la trajectoire de réduction des consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers fixée par la loi Climat et résilience
- Assurer l'optimisation du foncier mobilisable dans le bourg et diversifier les typologies bâties
- Préserver une dynamique économique
- Offrir des services et équipements répondant à la demande des habitants
- Améliorer le confort des cheminements dans le bourg
- Offrir des espaces attractifs valorisant l'image du bourg et favorables à la nature au sein du village

**Le deuxième axe du PADD** est de maintenir le caractère rural de la commune et conforter son attractivité liée à la richesse de son environnement.

- Préserver l'agriculture, activité ressource du territoire
- Préserver les qualités paysagères du territoire
- Conserver la trame verte et bleue du territoire pour répondre aux enjeux de l'adaptation aux changements climatiques
- Ménager notre écosystème en limitant les impacts négatifs sur l'environnement
- Permettre une diversification touristique
- Maintenir des activités économiques en dehors du bourg
- Mettre en valeur l'architecture locale et le petit patrimoine
- Adapter le périmètre de protection du monument historique présent sur la commune aux enjeux du site

La commune a fait le choix de définir un cadre de développement visant à répondre aux objectifs de développement durable à l'enjeu national de réduction de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers. La définition de ce cadre s'appuie sur une évaluation environnementale comprise dans le rapport de présentation du PLU.

Elle a identifié les problématiques environnementales du territoire communal afin d'assurer leur bonne prise en compte dans le PLU. Il s'agit notamment de traiter des enjeux liés à la préservation et à la valorisation du cadre de vie, par la définition de mesures permettant d'assurer la protection des qualités paysagères, patrimoniales et architecturales.

Il a été également primordial de comprendre le fonctionnement et l'intérêt écologique des espaces agricoles et naturels afin de pouvoir assurer pour les générations futures le maintien et le renforcement de leurs fonctionnalités.

## **Les conclusions partielles du commissaire enquêteur sur le dossier de PLU**

### **1°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur sur la procédure**

L'enquête publique s'est déroulée conformément aux indications publiées dans l'arrêté de Monsieur le Maire en date du 28 juillet 2025.

Toutes les procédures réglementaires ont été respectées pour la préparation de l'enquête, sa mise en œuvre, son déroulement et les conditions d'information du public. La durée de l'enquête a été suffisante pour permettre la libre expression du public sur le projet.

La procédure n'a été entachée par aucun incident ou dysfonctionnement.

Le commissaire enquêteur salue la mise à disposition d'un poste informatique dans la mairie et la rigueur avec laquelle l'unique exemplaire papier a été mis à disposition du public aux heures de permanences.

Les conditions matérielles de travail du commissaire enquêteur ont été très satisfaisantes. Il a pu disposer de toutes les informations qu'il estimait nécessaires pour une bonne compréhension du dossier, il n'a jamais ressenti une rétention d'information susceptible d'être préjudiciable à sa propre analyse du projet.

## 2°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur **sur le dossier de PLU**

Le dossier présenté à l'enquête est conforme quant à sa composition et aux différentes pièces réglementaires qu'il doit comporter.

J'estime que des améliorations formelles notoires devront être apportées aux documents du dossier de PLU avant l'approbation définitive, *(notamment en ce qui concerne les plans de zonage)*.

-Rajouter l'OAP TVB sur la page de garde de la pièce n°3,

-La présentation de l'OAP TVB sera à présenter au format « portrait »

-Ajouter l'indication de la zone Npv sur le plan de zonage au 1/5000<sup>ème</sup> pièce 4b.1

-Compléter et reprendre la désignation des RD et des voies communales sur les deux plans de zonage

-Compléter l'indication du nom des communes voisines

-Supprimer la présence du lexique du rapport de présentation ou celui de l'évaluation environnementale (ils sont identiques...).

-Ajouter un lexique des abréviations, signes et acronymes utilisés en urbanisme, en fin de la partie 1 du rapport de présentation

### 3°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur sur **la concertation publique préalable**

La commune a défini les modalités de la concertation avec la population par délibération du 17 février 2024.

Le bilan de la concertation a été produit par délibération du conseil municipal le 31 mars 2025. Toutes les modalités de concertation prévues initialement ont été réalisées.

Les habitants ont pu faire part de leurs remarques et préoccupations notamment lors de la réunion publique, au cours de laquelle des réponses ont été apportées.

La concertation a été effectuée selon les modalités prévues par la délibération de prescription. Elle a permis au public, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de la nature et de l'importance du projet, d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis déjà émis sur le projet ainsi que de formuler des observations et propositions qui doivent être enregistrées et conservées.

### 4°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur sur **la consultation des PPA**

Le projet définitivement arrêté par la commune a été adressé aux PPA pour avis.

Les avis ont été favorables avec réserves ou recommandations, seule la Chambre d'Agriculture a rendu un avis défavorable.

Ces avis ont fait l'objet d'un procès-verbal de synthèse remis à la commune de VILLERS pour mémoire en réponse le 2 octobre 2025.

Plusieurs thèmes sont récurrents,

Dont la capacité de la station de traitement des eaux usées face au développement de l'urbanisation notamment pour la zone 2AU,  
et des ajustements ou compléments aux règles des zones A et N.

La commune de VILLERS à répondu favorablement aux réserves ou recommandations des PPA hormis celles de la Chambre d'Agriculture.

En motivant précisément son argumentaire la commune n'a pas pu accéder aux demandes de la Chambre d'Agriculture.

**(Voir le rapport du commissaire enquêteur pages 42 à 53).**

### **5°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur sur le mémoire en réponse au PV de synthèse**

Le mémoire en réponse m'a été transmis par courriel le 20 octobre 2025.

Les réponses de la commune sont détaillées et argumentées. Elles sont également pour leur grande majorité des cas personnalisés à chaque contributeur.

Les précisions attendues formulées en réponse aux observations m'ont permis d'en tenir compte dans l'élaboration de mon avis.



## 6°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur sur **les observations du public**

Étant donné le caractère personnel des observations, j'ai exprimé mon appréciation pour chacune d'elles dans le rapport (pages 63 à 70).

## 7°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur sur **l'articulation avec les plans et programmes**

La commune est incluse dans le périmètre de la communauté de communes Charlieu Belmont Communauté et est soumise aux SCoT du bassin de vie du Sornin et Roannais.

Le rapport de présentation précise que le PLU est compatible avec les orientations, objectifs et règles du SRADDET Auvergne Rhône Alpes, du SDAGE Loire Bretagne, du SAGE et du PCAET de Charlieu Belmont communauté.

Il apparaît opportun pour le PLU de respecter cette compatibilité directe avec les documents supra communaux afin d'éviter une future mise en compatibilité avec ces documents.

## **8°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur sur le diagnostic**

Le diagnostic comprend deux documents : un diagnostic territorial et une évaluation environnementale.

Le diagnostic territorial contient un très grand nombre de références aux documents supérieurs (*SRADDET, du SDAGE et du SCoT, ...*).

Une présentation synthétique permettrait une meilleure compréhension et une meilleure analyse du territoire.

Le dossier gagnerait en lisibilité avec de vraies synthèses ciblées sur l'essentiel.

## **9°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur sur les enjeux**

Le PLU est un outil de planification et de programmation dont l'objectif est de prévoir et organiser l'aménagement du territoire ainsi que l'usage et le droit des sols, pour répondre à la fois aux besoins actuels et à venir des populations.

Il est la traduction d'un projet des élus sur l'avenir et les enjeux de leur territoire.

Les conclusions du diagnostic et de l'état initial de l'environnement induisent les choix retenus dans le PADD par 2 axes, et leurs traductions réglementaires dans les pièces constitutives du PLU.

La justification des choix et leur traduction réglementaire sont opposables aux tiers (*pages 172 à 207 de la pièce 1.a du rapport de présentation*) avec les prescriptions des règlements écrit et graphique et des OAP.

Les enjeux identifiés dans le diagnostic sont nombreux et légitimes.

Les particularités du territoire et la mobilisation des élus ont débouché sur des propositions réalistes.

## 10°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur **sur la mobilité**

Comme tout secteur rural, VILLERS souffre d'un déficit en transports en commun. Le recours à la voiture individuelle s'impose surtout pour relier les lieux d'exercice des activités qui sont distants.

Les enjeux « améliorer le confort des cheminements dans le bourg » et « permettre une diversification touristique » peuvent se conjuguer en réduisant et sécurisant les trajets des déplacements courts et favoriser de la sorte une modification des comportements.

La mobilité douce est un support adapté aux jeunes, au sport-nature et aux promenades mais il ne remplacera pas le covoiturage, les navettes et bus pour les trajets indispensables (travail et scolarité).

Certaines parcelles auraient pu être identifiées dans le cadre du PLU comme emplacements réservés (ER), en vue de créer des places de parking complémentaires à celles déjà existantes mais parfois saturées notamment aux abords des trois commerces.

D'autres bandes de terrain en bordure de parcelles auraient pu être identifiées en ER en vue de l'élargissement d'emprises de voies pour la création de bandes cyclables ou de voies partagées vélo-voiture (*chaucidou*), en complément aux réalisations techniques déjà réalisées récemment tel que l'accès piétonnier à la mairie.

### 11°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur sur **le développement de l'offre d'habitat et d'équipements adaptés à la population**

Le potentiel d'accueil supplémentaire de population est évalué par la commune à 24 logements dont 9 correspondants à la remise sur le marché de logements vacants ou à la création de logements par changements de destination et à 15 créations de logements neufs par densification dans les parties actuellement urbanisées de la commune.

La mixité sociale se fera surtout sur les zones de densification urbaine ; il ne faut cependant pas réduire la taille des logements pour renforcer une densité urbaine destinée à compenser la faible densité des zones résidentielles.

L'évolution démographique semble réaliste par rapport à l'évolution observée ces dernières années.

### 12°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur **sur les OAP**

Les OAP expriment de manière qualitative les ambitions et la stratégie de la commune en termes d'aménagement

Elles sont opposables lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme : permis de construire, d'aménager et de démolir et déclarations préalables. Les certificats d'urbanisme doivent les mentionner. Contrairement au règlement, il est expressément prévu que cette opposabilité ne se manifeste qu'en termes de compatibilité.

Le projet de PLU de la commune de VILLERS comprend 3 OAP opportunes :

-deux OAP sectorielles obligatoires pour l'ouverture d'une zone à l'urbanisation retranscrite dans le règlement 2AU à vocation d'habitat,

-une OAP « Trame Verte et Bleue » ayant pour objectif d'agir sur des zones de protection et de reconquête écologique.

### 13°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur **sur l'environnement**

Le territoire de la commune de VILLERS est très peu impacté par les activités économiques hors activités agricoles. Il présente un patrimoine naturel riche et diversifié engendrant un enjeu majeur de préservation des cœurs de biodiversité, indissociable de celui de connexion des cœurs de biodiversité entre eux par des corridors écologiques.

Les haies ont de nombreux avantages : elles ralentissent l'érosion des sols, elles ont un effet de brise-vent et elles produisent de l'ombre pour le bétail. Elles fournissent aussi un habitat à de nombreuses espèces d'animaux et d'insectes, elles favorisent l'infiltration de l'eau et offrent de nouvelles ressources fourragères.

L'eau constitue un enjeu très important au niveau de la gestion de la ressource.

Le conflit récurant entre zonage A et zonage N a été arbitré par la création d'une zone agricole Ap non constructible de 160 ha autour du bourg, choix justifié par des considérations paysagères et d'évitement d'antagonismes avec les espaces résidentiels.

La zone A couvre près de 300 ha pour permettre le développement et la diversification des exploitations par exemple pour la méthanisation.

Les éléments patrimoniaux, paysagers et participant aux continuités écologiques notamment pour la création de la TVB sont repérés sur les plans de zonage.

La contiguïté de l'espace naturel constitue un atout majeur pour l'OAP TVB. Elle nécessite une attention particulière dans le cadre des préconisations.

L'OAP Trame Verte et Bleue devrait assurer la protection des secteurs à enjeux par la démarche ERC « *Éviter, Réduire Compenser* » et faciliter la traversée des zones artificialisées, obstacles aux continuités écologiques.

L'identification des arbres à protéger semble excessive en secteurs résidentiels.

#### 14°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur **sur la consommation d'espaces**

La commune s'est fixée comme objectif de ne pas consommer plus de 7149 m<sup>2</sup> de foncier agricole ou naturel en extension du bourg d'ici à 2031 répondant ainsi aux objectifs de frugalité nationaux.

#### 15°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur sur **le développement de l'offre d'habitat et d'équipements adaptés à la population**

Le potentiel d'accueil supplémentaire de population est évalué par la commune à 24 logements pour maintenir la population constante (*620 habitants*) et 9 logements pour permettre l'accueil de 20 habitants supplémentaires. Cela correspond à la remise sur le marché de logements vacants, la création de logements par changements de destination et à la création de logements neufs.

La production de logements devra tenir compte de l'augmentation prévisible de la population et de la diminution déjà constatée, de la taille des ménages. Il faudra favoriser la rénovation de l'habitat et la performance énergétique du bâti ancien.

La vente des résidences à céder pourrait être encouragée par une action d'information généralisée, afin d'éviter la rétention d'immeubles dépourvus d'affectation.

### 16°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur sur **le l'offre en matière de développement économique hors agriculture**

Les zones Ae et Ue à vocation économique sont affectées et dimensionnées pour des activités existantes (*centrale à béton, menuisier, fromagerie, électricité, garage automobile*).

En maîtrisant les objectifs de lutte contre l'étalement urbain, des extensions très limitées de ces zones ont-elles été envisagées afin d'accompagner d'éventuelles développements de ces entreprises ?

### 17°) Conclusions partielles du commissaire enquêteur **sur le suivi du PLU**

Le PLU a fait l'objet d'une évaluation environnementale, le rapport de présentation définit une méthode pour la réalisation de bilans périodiques des dispositions relatives à l'habitat.

Ces « points d'étapes » doivent permettre de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées.

Les critères, indicateurs et modalités retenues pour l'analyse des résultats de l'application du plan sont mentionnés dans le rapport de présentation b partie 2.

Sur demande Del' ETAT, la commune de VILLERS s'engage à conditionner l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU au bilan de la dynamique démographique et de la construction en zone urbaine. Cette vérification sera réalisée « en temps voulu », au moment de l'éventuelle procédure de modification du PLU après l'amélioration des performances de traitement de l'assainissement collectif.

Les indicateurs et modalités de suivi du PLU devront être mis en œuvre rapidement afin de disposer de valeurs de références au démarrage du suivi de l'évolution du territoire.

## **Les CONCLUSIONS GENERALES MOTIVEES** **par les 17 conclusions partielles ci-dessus** **et AVIS du COMMISSAIRE ENQUÊTEUR sur le projet de PLU**

Au terme de l'enquête qui a duré 30 jours consécutifs, après une étude des pièces constitutives du projet et des documents mis à ma disposition, après avoir tenu deux permanences et rencontré les élus, après avoir effectué des visites des lieux, après avoir rédigé un procès-verbal de synthèse des observations du public et des PPA au maître d'ouvrage, avoir reçu son mémoire en réponse, et après avoir rédigé mes conclusions motivées, je formule mon avis sur le projet de Plan Local d'Urbanisme de la commune de VILLERS.

La concertation préalable a été bien organisée tant avec les PPA qu'avec la population. Le bilan de cette concertation est correct.

La participation du public a été faible mais axée sur l'impact du PLU.

L'ensemble des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'enquête publique a été respecté, une évaluation environnementale a été réalisée.

Le PLU est compatible avec les plans et programmes supérieurs dans la hiérarchie des normes.

Le territoire constitue une réserve naturelle qu'il convient de protéger. On y trouve de nombreux coeurs de biodiversité nécessitant la protection de leurs interconnexions.

Les 17 conclusions partielles ci-dessus énoncées dénotent :

- de l'atteinte cohérente aux objectifs du projet de la commune de VILLERS,
- du respect de l'intérêt général et du développement durable,
- des effets notables constatés dans le projet de PLU sur l'environnement et sur la santé humaine compte tenu de la démarche « Eviter, Réduire, Compenser »,
- de l'acceptabilité sociale, environnementale, économique constatée au cours de l'enquête publique.



Compte tenu de l'analyse de ces 17 thématiques,

je soussigné Pierre FAVIER, commissaire enquêteur donne un :

## **AVIS FAVORABLE** au projet de **Plan Local d'Urbanisme** **de la commune de VILLERS**

Cet avis est assorti de 10 **RECOMMANDATIONS** explicitées dans ce document.

### Recommandation n°1 :

Ajouter l'OAP TVB sur la page de garde de la pièce n°3 OAP,

Présenter l'OAP TVB au format « portrait » (document « bioinsight » 40 pages non numérotées).

### Recommandation n°2 :

Ajouter l'indication de la zone Npv sur la pièce 4b.1 : « ou plans de zonage » au 1/5000<sup>ème</sup>.

### Recommandation n°3 :

Sur les plans de zonage papier 4b.1 et 4b.2 , faire figurer de façon lisible, la désignation des Routes Départementales et des Voies Communales en utilisant une police adaptée pour une lecture aisée.

### Recommandation n°4 :

Ajouter l'indication du nom des communes voisines sur les pièces 4b.1 et 4b.2

### Recommandation n°5 :

Réaliser un « zoom » du plan de zonage couvrant la partie dense de la zone Ua à une petite échelle permettant une identification sécurisée des mesures de protection (cf observation public Monsieur Philippe).

Recommandation n°6 : A la fin de la partie 1 du rapport de présentation ajouter au lexique déjà réalisé, les abréviations, signes et acronymes couramment utilisés en urbanisme.

Recommandation n°7 : supprimer un des deux lexiques identiques : -ou celui de la partie 1 du rapport de présentation -ou celui de l'évaluation environnementale (*pages 23 à 34*).

Recommandation n°8 :

J'ai assimilé les objectifs de la commune de VILLERS en matière de paysage.

Une possibilité doit toutefois être ajoutée dans le règlement afin de permettre à des initiatives architecturales contemporaines de pouvoir s'exprimer.

Je préconise de prévoir dans le règlement la possibilité d'admettre des bâtiments d'habitation et d'activités avec des formes architecturales innovantes lorsque le projet démontre une intégration urbaine, environnementale, paysagère, ou architecturale (dans le règlement du PLU les DG 4, Ua4, Ue5, A4, et N5).

Recommandation n°9 :

Je demande de reprendre l'identification des arbres situés dans les secteurs résidentiels pour ne conserver que les arbres emblématiques ayant un impact majeur dans le paysage urbain.

Recommandation n°10 :

Le commissaire enquêteur souhaite fortement que toutes ces recommandations soient prises en compte par la commune de VILLERS.

J'ai pris acte, que les engagements formulés dans les réponses aux contributions des PPA, et celles du public, seront bien honorés avant l'approbation définitive du projet de PLU.

Conclusions et avis motivés rédigé à Saint NIZIER sous Charlieu le 30 octobre 2025

Pierre FAVIER commissaire enquêteur

Enquête publique unique élaboration du PLU de Villers  
et création d'un Périmètre Délimité des Abords d'une motte féodale