

Département de L'ISÈRE

COMMUNE de MENS

ENQUÊTE PUBLIQUE UNIQUE

Du 18 mai 2016 au 3 juin 2016 (date de suspension)

Du 22 octobre 2016 (date de reprise) au 21 novembre 2016

E 16000049/38

PROJET DE RÉVISION DE LA ZPPAUP en AVAP

CONCLUSIONS MOTIVÉES

Commissaire enquêteur
Véronique BARNIER

Le Président du Tribunal administratif de Grenoble, par décision n°E16000049/38 en date du 4 mars 2016 a désigné Mme Barnier Véronique en qualité de commissaire enquêteur titulaire en vue de procéder à une enquête publique unique ayant pour objet : l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme (PLU), la réalisation de l'Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) ainsi que la révision du schéma d'assainissement de la commune de MENS (Isère).

Les présentes conclusions personnelles et motivées du commissaire enquêteur portent uniquement sur la révision de la ZPPAUP valant élaboration de l'AVAP de la commune de MENS.

M. le Maire de MENS a prescrit par arrêté n° Arrêté n°2016-03-049 en date du 21 avril 2016 la mise à l'enquête publique unique PLU, AVAP et Schéma d'assainissement.

Après avoir entendu le commissaire enquêteur, le Maire a décidé de suspendre l'enquête publique (Arrêté n°2016-05-108 en date du 31 mai 2016) à partir du vendredi 3 juin 2016, considérant la nécessité d'apporter une réponse aux avis des personnes publiques associées (notamment l'avis très réservé du Préfet) susceptibles, pour les prendre en compte, de requérir des modifications substantielles aux projets de PLU et de Schéma d'assainissement : réaliser un schéma et un plan de zonage des eaux pluviales, de solliciter l'avis de la DREAL sur le zonage des eaux usées et pluviales, de préciser la prise en compte des risques naturels dans le PLU, et de clarifier le zonage des eaux usées, en particulier la conformité de plusieurs secteurs au titre de la Directive Eaux Résiduaires Urbaines.

La reprise de l'enquête publique unique a été prescrite par arrêté n°2016-10-246 en date du 3 octobre 2016.

L'enquête a eu lieu eu lieu ainsi du 18 mai au 3 juin 2016 inclus, puis du 22 octobre au 21 novembre 2016, soit pendant 48 jours, pendant lesquels le dossier d'enquête a été tenu à la disposition du public, afin que chacun puisse en prendre connaissance aux heures et jours d'ouverture de la mairie et consigner éventuellement ses observations sur le registre ou les adresser par courrier ou par mail au commissaire enquêteur.

La mairie a été ouverte les samedis et les après-midis exceptionnellement le temps de l'enquête, ce qui a permis la participation du public dans de bonnes conditions.

Par souci de parallélisme des formes, les mêmes formalités que pour l'ouverture de l'enquête, ont été reproduites pour la suspension de l'enquête (arrêté, avis dans la presse, affichage)

La diffusion des informations relatives à l'enquête, via le site internet de la commune a permis une plus large information que la seule publicité réglementaire.

Si l'information dans le bulletin municipal ou sur les panneaux lumineux a pu être décalée ou parfois incomplète, l'avis placardé sur une affiche jaune dans 18 hameaux et écarts a permis de couvrir tout le territoire communal.

Le commissaire enquêteur a tenu 7 permanences conformément aux arrêtés municipaux, dont 3 avant la suspension. Deux permanences ont été prolongées.

Un seul incident a été signalé (fermeture prématurée des portes de la mairie à la fin de la sixième permanence) sans que cela n'ait nui à la participation du public.

Cependant il reste regrettable que la conduite en parallèle à l'enquête publique du programme sur la requalification des espaces publics et les réseaux du bourg (PREP 2025) avec exposition et réunion publique, ait rendu moins lisible l'objet de l'enquête publique et suscité des remarques hors enquête.

Les services de la mairie ont répondu sans réserve aux diverses demandes soit par échanges directs soit par mail, du commissaire enquêteur.

La participation pour l'ensemble des trois objets de l'enquête publique unique a été bonne avec 100 observations (70 sur les registres, 27 courriers, et 6 mails dont 3 doubles de courrier), dont 18 sur l'AVAP.

Sur le dossier d'enquête

Le dossier mis initialement à l'enquête publique unique comportait des lacunes sur la forme et le fond, relevées dans les avis des personnes publiques. Mais ces lacunes ne concernaient pas le dossier d'AVAP.

La procédure de suspension introduite par la loi ENE du 12 juillet 2010 et figurant à l'article L123-14 et R123-22 a permis d'apporter des modifications substantielles au projet soumis à l'enquête pendant le temps de la suspension et de présenter au public dans une deuxième phase un dossier complété de ces nouveaux éléments.

Le dossier a été ainsi complété par une « Notice de présentation présentant les modifications substantielles apportées aux dossiers faisant l'objet de l'enquête publique unique » approuvée par délibération du conseil municipal du 22 septembre 2016, et par le schéma d'assainissement approuvé par délibération du conseil municipal du 28 juillet 2016.

Cette notice incluait quelques modifications au zonage de l'AVAP suite à une vérification des concordances avec le zonage du PLU, bien que ce ne soient pas elles qui aient justifié la suspension.

Le dossier d'enquête portant sur l'AVAP est lui complet, comprenant conformément à la réglementation :

- Un rapport de présentation des objectifs de l'aire et le diagnostic annexé
- Le règlement et des documents graphiques
- Différentes pièces jointes et administratives

Les plans ont été affichés pendant toute la durée de l'enquête en mairie.

Ce dossier, comportant de nombreuses illustrations graphiques et photographiques, est de bonne qualité.

Après avoir analysé les pièces du dossier, visité les lieux à plusieurs reprises, vérifié la régularité de la procédure, reçu et entendu le public, examiné et répondu aux observations, entendu à plusieurs reprises avant, pendant et en fin d'enquête le Maire, et les services de la mairie, et rencontré les services de l'Etat,

Après avoir rappelé le contexte du projet,

L'Aire de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP) a été introduite par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, loi ENE dite "loi Grenelle2", complétée par le décret d'application n° 2010-1903 du 19 décembre 2011. Une circulaire du Ministère de la culture du 2 mars 2012 précise les conditions d'application, répertoriées dans le code du patrimoine. Il s'agit d'une servitude d'utilité publique, annexée au Plan Local d'Urbanisme, destinée à garantir la qualité du cadre de vie et plus particulièrement la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable.

Mens (1462 habitants) est une commune rurale de moyenne montagne située dans le Trièves connue pour la grande qualité de ses paysages. Ce territoire occupe une situation particulière à l'écart des grandes voies de communication, et de l'influence de l'agglomération grenobloise, tout en étant un carrefour régional à l'échelle du Trièves. Le bourg ancien témoigne d'un passé lié à l'histoire du Dauphiné et au fait religieux (à la fois refuge protestant et catholique) avec un patrimoine urbain, architectural et culturel riche remontant au Moyen Age, qui participe à l'attractivité touristique de la commune.

Conscient de la valeur patrimoniale du bourg et de la qualité exceptionnelle des paysages, la commune de Mens s'est dotée d'une Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager ZPPAUP en 1999.

Elle a prescrit sa révision par délibération du 5 novembre 2009 afin d'étendre son périmètre aux zones naturelles et agricoles et d'adapter le règlement aux enjeux du développement durable.

Suite à la loi Grenelle II instituant les AVAP, par délibération du 3 mars 2011, le conseil municipal a décidé de requalifier cette révision par l'établissement d'une Aire de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP).

Le conseil municipal a tiré le bilan de la concertation et arrêté le projet d'AVAP par délibération du 27 Aout 2015.

La révision de la ZPPAUP, tel que défini dans la délibération du 3 mars 2011, avait pour objectif « sans modifier en profondeur le zonage ni le règlement de la ZPPAUP » :

- d'intégrer ou non au périmètre de la ZPPAUP, les zones naturelles situées actuellement en dehors (zones agricoles, zones boisées...) dans le cadre de la préservation du patrimoine paysager de la commune (identifier ce qui fait la valeur paysagère du territoire communal, respecter l'équilibre nécessaire entre l'activité de l'homme et son incidence sur l'environnement.)

- revoir le règlement pour permettre de l'adapter aux préoccupations et aux enjeux du développement durable:

- bâtiments passifs et basse consommation, densification du bâti, aménagement des espaces publics et de cheminements multimodaux rééquilibrés... plantation de végétaux, lutte contre l'imperméabilisation des sols, recours aux énergies renouvelables...
- retravailler le règlement de la zone extension du centre historique pour permettre le développement de l'éco-quartier envisagé par la commune en lien avec le centre bourg (objet également d'orientations d'aménagement dans le cadre du PLU)"

Les objectifs de l'AVAP tels qu'énoncés dans le rapport de présentation (p.15) visent à :

- Concilier préservation et mise en valeur du patrimoine urbain et architectural avec l'évolution des modes de vie
- Affirmer le paysage comme composante patrimoniale
- Intégrer les préoccupations environnementales dans un cadre respectueux du patrimoine mensois

Les études sur l'AVAP ont été menées parallèlement avec celles du PLU et par le même bureau d'études.

En ce qui concerne les avis des personnes publiques

Le Préfet souligne simplement la bonne complémentarité entre les projets de PLU et de l'AVAP réalisés par le même bureau d'études ; l'Etablissement Public du SCOT de la Région Urbaine de Grenoble invite à vérifier la bonne concordance entre les zones du PLU et celle de l'AVAP, en notant seulement une incohérence au niveau de la zone AUy3 des Appreaux.

La Commission régionale du Patrimoine et des Sites relève une seule correction de forme visant à une meilleure lisibilité du document.

Ces avis peu nombreux sont favorables.

La décision de la DREAL Rhône Alpes précise qu'au vu du contenu transmis le projet d'AVAP n'est pas soumis à évaluation environnementale.

En ce qui concerne les demandes de changement de zonage

La demande de Mme Chemin (C11/R5) concerne un changement de zonage, à laquelle il pourra être répondu favorablement, le nouveau tracé restant en cohérence avec la logique du zonage des parcelles environnantes.

Les requêtes C7/R13, R14 sur les parcelles 26, 27 et 28 à Saint Claude et La Croix demandent à modifier les limites de la zone U3, afin de les rendre cohérentes avec les limites de la zone U du plan de zonage du PLU.

Quelques autres modifications seront à apporter suite à l'enquête publique provenant d'incohérences entre les zones AVAP et les zones du PLU, dues à l'arrêt du projet AVAP quelques mois avant celui du PLU qui a continué à évoluer.

En ce qui concerne les demandes sur le règlement de l'AVAP

L'AVAP a surtout soulevé un grand nombre d'observations de la part de professionnels de la filière des énergies renouvelables, défavorables aux règles de l'AVAP qui contraignent un habitat bioclimatique économe en énergie et l'utilisation d'énergies renouvelables.

Ces analyses présentent de longs argumentaires sur les limites du règlement, mais ne remettent pas en cause toutefois la nécessité de protéger le patrimoine architectural et paysager, soit le principe de l'AVAP. Le commissaire enquêteur a répondu dans son rapport à l'essentiel de ces observations.

Le commissaire enquêteur prend acte de la décision de la commune dans son mémoire en réponse d'assouplir la réglementation et de répondre favorablement aux demandes les plus récurrentes :

- concernant l'implantation des bâtiments : supprimer les dispositions relatives à l'orientation des bâtiments par rapport au terrain naturel et à l'implantation des faitages dans le même sens que la majorité des constructions alentour. Concerne toutes les zones pour les bâtiments neufs, les extensions et les annexes.

- permettre l'isolation par l'extérieur en AV2 et AV3 pour les constructions d'intérêt patrimonial C2 à condition que le rendu final soit en harmonie avec l'environnement immédiat et sans le niveau de détail qui est indiqué.

- dans la zone AV3, étendre de 20 à 25% la surface autorisée des capteurs solaires thermiques

- dans la zone AV3, revoir le règlement afin « d'assouplir les proportions d'ouverture de façade », autoriser les balcons avec ferronneries, revoir les prescriptions sur l'œil de bœuf, et être plus ouvert sur les matériaux de façades s'ils sont plus efficaces énergétiquement »

- en AV2 et pour C2, traiter différemment les parties qui ne sont pas vues de l'espace public pour permettre une meilleure performance énergétique et un meilleur confort lumineux (notamment les ouvertures)

Le commissaire enquêteur estime que ces réponses, bien qu'encore imprécises pour certaines sur leur traduction réglementaire, permettront d'adapter de manière raisonnable et justifiée les prescriptions à la diversité des territoires et du bâti, de faciliter la construction d'un habitat bioclimatique et favoriser les travaux d'amélioration de l'habitat dans le centre ancien.

Une relecture attentive des prescriptions pour la zone AV3 devrait permettre d'élargir la révision à l'ensemble des articles.

Le règlement ainsi modifié avant approbation fera en sorte de limiter au mieux l'impact visuel sur le grand paysage et le paysage urbain.

Les contributions à l'enquête publique traduisent des sensibilités différentes entre ceux qui voient le territoire comme patrimoine à protéger strictement et donc peu négociable, et ceux qui voient le patrimoine à intégrer dans une stratégie plus large de développement soutenable et social.

Le commissaire enquêteur rappelle cependant que l'AVAP est justement un outil de régulation qui donne la priorité à la préservation et à la valorisation du patrimoine architectural et paysager, ce qui n'est pas toujours entièrement compatible avec l'utilisation des EnR, les améliorations thermiques de l'habitat ancien ou la construction d'un habitat bioclimatique.

Le commissaire enquêteur établit les conclusions personnelles et motivées suivantes :

En dépit des points faibles

- L'absence de personnes publiques associées lors de la réunion de la CLAVAP faisant office d'examen conjoint avant l'arrêt du projet
- Bien que la procédure de concertation ait été respectée, une insuffisante concertation avec les professionnels de la filière des EnR et une réunion publique avant arrêt mal publicisée et finalement sans public (10 personnes dont les élus)
- Contraintes parfois fortes du règlement susceptibles de générer des oppositions
- Le choix des règles architecturales qui auraient méritées une meilleure justification dans le rapport de présentation (tableau en termes d'impact)
- Des surcoûts générés par les impératifs architecturaux du règlement et imposées par le respect du patrimoine historique, qui n'ont pas été assez pris en compte
- Le classement des bâtiments C3 sans valeur patrimoniale qui gagnerait lui aussi à être mieux justifié dans le rapport de présentation,

Mais en raison des points forts

- Une réelle volonté de préserver la qualité architecturale, urbaine et paysagère du territoire communal
- Un périmètre ambitieux qui englobe la couronne urbaine du centre bourg ancien et la future zone d'extension urbaine
- Une très bonne compatibilité et complémentarité des documents PLU et AVAP, réalisée par le même bureau d'études, malgré les quelques petites corrections à apporter au plan de zonage
- L'AVAP ne couvrant pas l'entièreté du territoire, une bonne prise de relai par le PLU en dehors de son périmètre pour repérer les éléments remarquables (haies bocagères, bâtis remarquables, sentiers piétons)
- Un repérage très complet et détaillé des caractéristiques paysagères et patrimoniales qui participent à la qualité du territoire communal
- Une classification du territoire en différentes zones qui réglementent aussi les secteurs non bâtis
- Un règlement complexe dont la forme a été très structurée pour en faciliter l'utilisation
- Une mise en valeur des vues protégeant à la fois les vues vers le grand paysage et sur le bourg (voir plan de repérage des vues remarquable)
- Le maintien d'une ceinture verte au nord du bourg préservant les vallons de l'Hôte et de Coulagnou
- Une bonne protection des espaces de nature en ville, y compris une zone tampon protégeant l'habitat ancien de la rue Sennebier de la future zone d'extension Pré Colombon
- Une utilisation sous condition (insertion dans le bâti et non visibilité des espaces publics) de dispositifs d'énergie renouvelable qui est justifiée

- Des prescriptions dans l'ensemble très précises qui laissent peu de place à l'interprétation et devraient faciliter leur application ; mais avec un article p7 donnant une certaine souplesse d'application au service instructeur (article 2.3, p7 Dérogations au règlement)

Le commissaire enquêteur émet un avis favorable au projet d'AVAP de la commune de Mens, assorti de 5 réserves et 2 recommandations

Réserves

1 - Sur le plan de zonage AVAP :

- Modifier les limites de la zone AV3 à Saint Claude et La Croix, afin de la rendre cohérente avec les limites de la zone U3 du plan de zonage du PLU (concerne les parcelles 105, 26, 27, 28 et 29)
- Etendre les limites de la zone AV3 aux Appreaux sur l'emprise de la zone AU3y

2- Répondre favorablement à la demande de Mme Chemin (C11/R5) pour classement de la partie sud de la parcelle 8 en AV3 au plan de zonage de l'AVAP et suppression de la protection jardin et espaces verts sur cette parcelle, selon l'avis donné au chapitre IV

3 – Considérant l'implantation des bâtiments, supprimer dans le règlement les dispositions relatives à l'orientation des bâtiments par rapport au terrain naturel et aux faitages des constructions alentour. Concerne toutes les zones pour les bâtiments neufs, les extensions et les annexes.

4 – Autoriser l'isolation par l'extérieur en AV2 et en AV3 pour les constructions classées en C2 dans le respect de l'environnement immédiat et du caractère du bâtiment.

5 – Dans la zone AV3, étendre de 20 à 25% la surface autorisée des capteurs solaires thermiques

Recommandations

1 – Le commissaire enquêteur engage la commune à aller au-delà de la simple information pour s'engager dans une réelle concertation avec toutes les parties prenantes impliquées dans la conduite de ses projets.

2 – Rectifier les erreurs de forme relevées dans le chapitre V du rapport.

Fait à Grenoble le 30 décembre 2016

Le commissaire enquêteur



Véronique BARNIER