

# **Conclusions & Avis du Commissaire enquêteur**

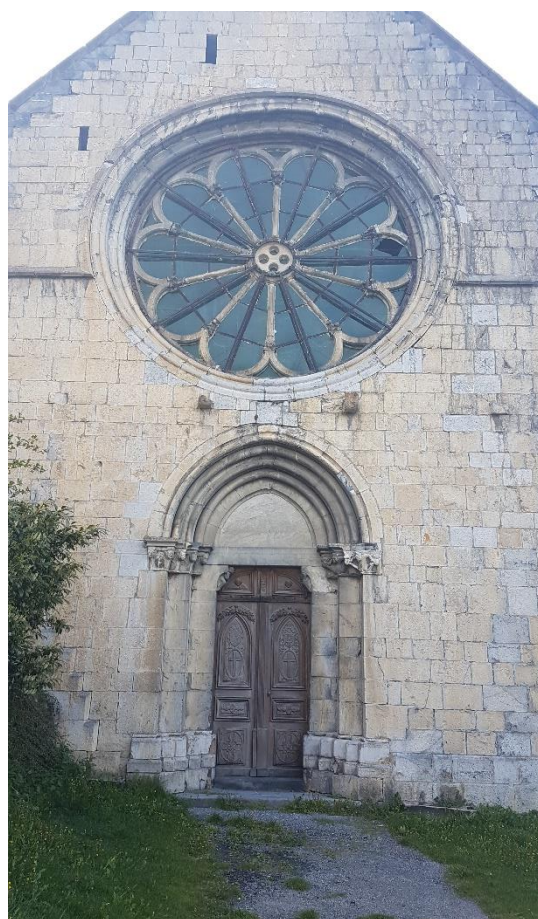
dans le cadre de

**l'Enquête Publique relative**

**au projet de Modification n°1 du Plan Local d'Urbanisme**

de la commune de

**SEYNE les ALPES**



## Table des matières

<b>Préambule</b> .....	3
<b>Conclusions</b> .....	3
a / Opportunité du projet .....	3
b / Appréciation sur la procédure d'Enquête Publique .....	4
c / Appréciation sur la composition du dossier .....	5
d / Appréciation globale sur le projet .....	5
e / Appréciation sur les observations recueillies .....	6
Interrogations et observations défavorables au projet de refuge : .....	6
Interrogations et observations défavorables sur trois Emplacements Réservés: .....	10
<b>Avis final</b> .....	11

## Préambule

La mission du Commissaire Enquêteur, définie tant par la législation que par la jurisprudence constante des juridictions administratives, comporte notamment l'obligation d'exprimer un avis motivé. Cet avis et ces motivations attendus ne peuvent être ni ceux d'un technicien des sujets traités ni d'un publiciste, mais d'un esprit indépendant soucieux de défendre l'intérêt général.

C'est donc un avis personnel et indépendant, certes nourri des informations, visites, consultations et observations diverses recueillies durant l'enquête, mais en aucun cas assujetti à quelque forme de pression que ce soit.

L'inévitable part de doute est, pour ma part, toujours tranchée par référence à la primauté de l'intérêt public sur les intérêts privés aussi argumentés soient-ils.

### **Me fondant sur :**

- L'étude du dossier très complet mis à ma disposition,
- Les observations du Public répertoriées dans la section « Rapport », et les réponses apportées par le porteur de projet,
- Les réponses apportées par la commune de Seyne les Alpes à mes demandes en cours d'enquête, à ma « synthèse des observations reçues », et aux remarques des Personnes Publiques Associées,
- Mes visites sur le terrain,

## Conclusions

### [a / Opportunité du projet](#)

Cette modification du PLU est une nécessité indiscutable face à l'évolution des textes en vigueur depuis le 18 décembre, 2014, date de l'approbation de l'actuel PLU.

Dans un contexte de développement économique et touristique sur le territoire de la commune et dans une volonté de maintenir un niveau d'équipements publics et de services de qualité et adapté à sa population, la commune de Seyne les Alpes a souhaité compléter et préciser certaines règles de son PLU, dans un objectif de

maitrise de son urbanisation sur son territoire, et de favoriser ses atouts touristiques et son économie.

Le changement d'équipe municipale entre l'élaboration du document d'urbanisme et son approbation nécessite quelques ajustements qui apparaissent indispensables et pertinents en cette période d'application du contenu du PLU à la réalité du territoire.

Les ajustements retenus dans cette modification du PLU sont en totale cohérence avec les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable du PLU approuvé, et doivent permettre l'aménagement projeté du territoire de la commune, en cohérence avec les orientations et projets communautaires.

**Je considère donc que sur ce point la commune était fondée à engager cette procédure de modification de son PLU.**

[b / Appréciation sur la procédure d'Enquête Publique](#)

L'Enquête Publique a respecté les exigences formelles de publicité, durée, accessibilité, réception, permettant au public d'en être informé, de consulter le dossier et de s'exprimer librement.

A noter qu'outre ces obligations « classiques », la commune a :

- doublée l'information et l'expression du Public par la mise en ligne sur le site internet de la commune de l'ensemble du dossier et par une adresse mail dédiée.
- fait précéder l'Enquête Publique de plusieurs réunions publiques d'information et de dialogue, portant notamment sur le projet de refuge (UTN), l'aménagement du centre bourg et la Place d'Armes (Cf Annexe 7)
- mis à disposition du Public un poste d'accès à Internet dans le même local que celui qui présentait le dossier « papier ». Par ailleurs, le dossier mis à disposition du Public, fort volumineux, était cependant intelligemment subdivisé et indexé, permettant l'accès aisé aux différents constituants.

Il convient également de noter que le dossier était localisé à proximité du service « Urbanisme » de la Mairie, offrant ainsi au Public la possibilité d'obtenir des renseignements techniques de la part de spécialistes aussi disponibles que compétents.

**Je considère donc que, sur ce point, la commune a parfaitement rempli ses obligations de concertation et d'information du public.**

[c / Appréciation sur la composition du dossier](#)

Le dossier m'est apparu satisfaisant tant du point de vue réglementaire qu'informatif pour le Public.

Le dossier a été complété avant le début de l'EP par le maître d'ouvrage pour répondre à mes demandes visant à améliorer l'information du public sur des points de détails mais qui me paraissaient souhaitables.

**Je considère donc que le dossier mis à la disposition du public était complet, clair, bien présenté parfaitement adapté pour présenter et expliquer les objectifs et les projets induits par cette modification du PLU.**

[d / Appréciation globale sur le projet](#)

Le projet vise à répondre à des obligations réglementaires suite à des modifications intervenues dans les textes en vigueur, tout en répondant aux objectifs du PADD du PLU en termes de développement économique basé sur le tourisme, les commerces et services, le cadre de vie dans le respect de l'environnement, et de l'activité agricole et pastorale.

Il en est notamment ainsi pour toutes les modifications dont les objectifs sont de :

- Diversifier l'activité touristique et la valorisation du patrimoine naturel et culturel.
- Améliorer l'accès et le stationnement en centre-ville.
- Redynamiser le centre village et l'activité commerciale.
- Améliorer les déplacements des personnes à mobilité réduite notamment l'accès à la Maison de Pays.
- Créer une nouvelle offre d'équipements touristiques avec :
  - /une Unité Touristique Nouvelle (UTN) comprenant un refuge et un abri pour animaux de portage de randonnées.
  - /l'aménagement d'une zone de parking à proximité de la maison du Mulet
  - /la modification d'un zonage pour autoriser des constructions nécessaires au fonctionnement de l'ancienne colonie de vacances.

Le projet ne porte pas sur la redéfinition ou la modification de zonages du PLU visant à rendre constructibles ou inconstructibles de nouvelles parcelles pour les particuliers.

L'ensemble des mesures contenues dans ce projet me paraissent répondre à la problématique rencontrée par la commune de Seyne les Alpes, à savoir, favoriser le développement de l'activité touristique, en améliorant les aménagements urbains, et en favorisant l'accès aux commerces, aux services, en créant une nouvelle offre qui permettra une extension de la période touristique, tout en préservant l'agriculture et le pastoralisme.

**Je considère donc que, sur ce point, le projet de modification du PLU s'inscrit dans une démarche volontariste de la municipalité de :**

- Régulariser le PLU en apportant les corrections des erreurs matérielles relevées,**
- Intégrer le SRCE (schéma Régional de Cohérence Ecologique),**
- Favoriser le développement économique et touristique de la commune en respectant son environnement et son patrimoine, conformément aux objectifs du PADD du PLU, en cohérence avec les orientations communautaires.**

[e /Appréciation sur les observations recueillies](#)

**Il faut noter la faible participation du public lors de cette enquête, et que le principal sujet a été la création de l'UTN, Refuge de la Grande Montagne.**

Interrogations et observations défavorables au projet de refuge :

*Modalités retenues*

Au regard de l'ensemble des points à traiter dans le cadre de la modification<sup>o</sup>1 du PLU, la création de l'UTN a répondu à la réglementation applicable à savoir : création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) en zone naturelle N couvert par une orientation d'aménagement et de programmation OAP, « UTN locale » définissant les règles d'implantation, de gabarit et d'insertion paysagère.

Ce projet ne remet pas en cause les orientations générales et aboutit à une majoration de 20%des possibilités de construction au sein du STECAL sans remise en cause les orientations du PADD.

**Dans ce cas la procédure retenue par le code de l'Urbanisme est la modification de droit commun.**

***Je réfute donc les arguments selon lesquels le porteur de projet n'a pas respecté les règles de droit.***

#### Site d'implantation

Le choix de la localisation du site de la Résinière et non celui de la Cabane des Mulets, proposé par la majorité des personnes opposées, l'a été pour répondre aux objectifs mêmes d'un refuge d'altitude voulu par le porteur de projet :

-Objectifs de qualité d'accueil,

-Exigences de localisation : panorama, altitude, ensoleillement ...

-Être un lieu d'étape fonctionnel pour les randonneurs : soit une implantation à distance suffisante entre la vallée et le refuge suivant.

Le respect de ces normes d'accueil, d'implantation, d'architecture et d'aménagements intérieurs et extérieurs doit aussi permettre de répondre aux objectifs de rentabilité nécessaire au regard des investissements pour la commune mais aussi pour les partenaires publics ayant subventionné le projet.

Or la Cabane des Mulets ne répond pas à mon sens, et après analyse sur le terrain, à aucun des critères rappelés ci-dessus.

D'autre part ce site est au cœur de l'estive et des activités pastorales et il serait un non-sens qu'un refuge partage son espace avec des animaux et en totale contradiction avec les arguments avancés par les opposants qui insistent sur la dangerosité tant pour les randonneurs que pour les animaux de réaliser un refuge sur l'estive.

***Je réfute donc les arguments essayant de démontrer que le site de la Cabane des Mulets serait mieux adapté au projet pour un coût moindre.***

#### Dangerosité et sécurité

Argument principal avancé par les personnes défavorables au projet : la dangereuse cohabitation avec les animaux dans un contexte global de forte prédation par le Loup, rendant les animaux parfois imprévisibles voir dangereux même pour les éleveurs, et donc présentant un risque réel pour les randonneurs non habitués à ces comportements.

Il apparait cependant, depuis plusieurs années où le loup est présent sur ce territoire où le pastoralisme ovin s'est adapté à cette réalité de menace permanente.

Parallèlement les randonneurs se sont aussi adaptés à ces situations « à risque », non pas envers le loup, mais envers la présence de plus en plus forte des chiens de troupeaux, notamment les Patous qui (pas toujours bien dressés), peuvent se montrer agressifs voir dangereux pour les randonneurs à proximité .

Ce changement de comportement est une réalité, et en l'espèce il convient de savoir raison garder, en reconnaissant ce risque ,mais en y apportant des réponses pragmatiques et simples, même si cela apportera un changement dans la gestion des troupeaux à l'estive.

Ainsi une information devra être apportée aux randonneurs tant au refuge que sur les sentiers conduisant au refuge, mais aussi à la Cabane des Mulets, pour que, outre les randonneurs, tous les promeneurs prennent conscience du risque à s'approcher ou à traverser des troupeaux en pâture.

La réunion de travail avec les représentants du milieu agricole mis en place par le porteur du projet en cours d'Enquête Publique montre la volonté de la commune de réaliser ses projets en étroite concertation avec toutes les parties concernées.

Sans réfuter cet argument de la sécurité, je pense qu'il existe des solutions déjà mises en œuvre dans les alpages et qui sont aussi adaptables pour les bovins que pour les ovins, pour informer mais aussi mettre en garde les randonneurs et autres promeneurs en montagne sur les dangers potentiels à traverser ou à s'approcher de trop près des bêtes à l'estive.

***Je réfute donc le caractère indiscutable de la dangerosité, comme étant sans solutions et susceptible d'être un interdit à la réalisation du refuge de la Résinière***

#### Impact environnemental

L'emplacement est situé dans une zone inventoriée au titre d'une Znieff de type II et à 1KM de la zonz Natura 2000du Laverq et à 750mde la zone humide des sources de la Blanche.

L'emprise au sol du Refuge sera de moins de 300m2 sur un terrain qui n'a pas de protection environnementale, et dont la flore est la flore caractéristique à cette altitude mais sans espèce rare à protéger.

Pour ce qui est de la préservation de la zone humide des sources, les eaux usées après traitement par filtres seront rejetées sur le versant opposé.

Afin d'éviter le piétinement de la flore et le dérangement de la faune dans le secteur du refuge, des chemins seront créés et identifiés par un balisage.

La prise en compte des aspect environnementaux fait suite aux diverses études effectuées préalablement portant sur :

- Risque avalanches : avis favorable pour le site retenu ;
- Etude hydrogéologique : le captage a été autorisé par arrêté préfectoral du 9 mai 2018 ;



-Etudes naturaliste et environnementales de 2016 et 2018 définissant les enjeux environnementaux ;

Enfin la décision du 6 février 2019 de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale considérait que : « au regard de l'ensemble des éléments fournis par le pétitionnaire, la mise en œuvre de la modification n01 du PLU n'apparaît pas potentiellement susceptible d'avoir des incidences dommageables significatives sur la santé humaine et l'environnement ».

Dans ces conditions, et sans mésestimer les interrogations environnementales fondées du public qui s'est exprimé sur le projet de refuge,

***je considère que les études réalisées, et les mesures de précautions prises par le porteur de projet tant lors du chantier de construction que pour l'usage et les pratiques qui y seront faites, sont de nature à réduire fortement les risques et les nuisances environnementales mentionnées dans les observations recueillies.***

#### Coût et rentabilité

La grande interrogation, ou contestation des opposants au projet, porte sur l'investissement à leurs yeux disproportionné avec les finances communales, mais aussi sur la rentabilité très incertaine de cette réalisation dans les années futures.

Pour ce qui est des investissements je note que plusieurs partenaires publics ont fait part de leur accord pour subventionner ce projet le jugeant sérieux, bien travaillé, utile voir nécessaire au développement touristique de la commune mais plus largement pour l'attractivité du territoire de la vallée.

A ce jour, après subventions, le reste à financer pour la commune est d'environ 500 000 euros ce qui pour un emprunt sur trente ans représente une annualité de remboursement de moins de 23000 euros.

Le plan de financement actuel apparaît ainsi réaliste et une étude financière prospective réalisée par la DDFIP n'appelait pas d'inquiétude financière dans la mesure où les différents projets d'investissement se réaliseraient en fonction des possibilités raisonnables de la commune.

Pour ce qui est de la rentabilité et le retour sur investissement du projet, il apparaît que l'étude prospective et comparative avec la situation d'autres refuges comparables, permet d'envisager une gestion dont la réussite dépendra essentiellement de la fréquentation du refuge.

Cependant la qualité du projet, le site retenu, le développement constant des activités de randonnées, hiver et été, mais aussi la qualité et l'expérience du gestionnaire qui sera choisi, seront des atouts non négligeables pour assurer une

rentabilité que d'autres investissements communaux dans le passé non peut être pas atteint, inquiétant d'autant une partie de la population.

Cependant, on ne peut s'opposer à un projet de développement économique uniquement parce qu'il n'y a pas de « garantie » de réussite. Tout projet est par nature un pari sur l'avenir, pari que prennent les élus dans le cadre de leur mandat électoral, et dont la pertinence n'apparaît qu'avec le temps.

Les « projets fous » et financièrement très incertains de Google ou Facebook n'étaient pas non plus, à l'origine, assurés de réussir... tout comme celui du Puy du Fou en Vendée.

Interrogations et observations défavorables sur trois Emplacements Réservés :

**Je considère que les observations ont été faites parfois dans une optique de défendre des intérêts personnels, mais souvent assortis d'arguments où l'intérêt général n'était pas absent, et de propositions pour conforter la volonté de la municipalité pour améliorer la qualité de vie des Seynois.**

\*\*\*\*\*

\*\*\*

Nonobstant quelques demandes de particuliers visant à revenir sur le classement non constructible de leurs parcelles, ce qui n'était pas l'objet de l'enquête, les observations recueillies ont montré l'intérêt très relatif des Seynois pour cette modification du PLU, mais aussi leur analyse parfois pertinente pour améliorer la qualité de vie des habitants en souhaitant que le centre village soit plus accueillant en privilégiant des emplacements arborés et fleuris, notamment sur le devenir des Emplacements Réservés qui ne doivent pas être exclusivement goudronnés ou bétonnés.

Si l'accueil des touristes est reconnu comme important il ne doit pas se substituer à la qualité de vie des Seynois.

***Il n'y a pas pour moi, après une analyse fine de toutes les observations et remarques défavorables aux projets contenus dans le cadre de la modification n°1 du PLU, matière à mettre en doute le bien-fondé de ces projets qui répondent aux objectifs de redynamisation économique et touristique de la commune.***

## Avis final

**Je soussigné, Bernard BREYTON, Commissaire Enquêteur n'ayant, conformément à ma déclaration sur l'honneur transmise à M. le président du Tribunal Administratif de Marseille, aucun intérêt à titre personnel ou en raison de mes fonctions à l'objet de la présente enquête, considérant :**

**- que cette Enquête Publique s'est déroulée dans des conditions matérielles satisfaisantes assurant : -l'information et l'accès du Public de manière complète, libre, loyale et sans incident, - la réalisation sans obstacle de la mission du Commissaire Enquêteur,**

**- que j'ai pu disposer : - des informations du porteur de projet en retour de mes questionnements en cours d'enquête et à ma synthèse des observations recueillies, informations pertinentes et apportant des réponses précises à mes remarques, et à celles du public,**

**- que conformément à mes conclusions développées ci-dessus :**

**J'estime que :**

**- Le projet de modification du PLU répond aux enjeux d'urbanisation et de développement économique de Seyne les Alpes dans une approche soucieuse de l'environnement sous tous ses aspects,**

**- Le zonage du territoire communal a été opportunément défini, en tenant compte des caractéristiques environnementales et économiques des différents secteurs,**

**- Les perspectives de développement et de mise en valeur de la commune par les projets contenus dans la modification du PLU sont réalistes.**

**Les observations du Public ne font apparaitre aucune autre question, relative à l'objet de l'Enquête, non envisagée dans le présent rapport.**

**Aucune autre remarque ou réserve, à mon initiative, ne me paraît devoir être évoquée,**

**Bernard BREYTON**

**Donne un AVIS FAVORABLE au projet de modification n°1 du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Seyne les Alpes, soumise à l'Enquête Publique, assorti des trois recommandations suivantes :**

**1) Pour le projet de création d'une UTN avec l'identification de deux STECAL :**

**- Pérenniser l'action engagée lors de la réunion du 11 juin avec les représentants du milieu agricole, en instituant un comité de suivi, afin de favoriser la meilleure gestion et cohabitation possible entre les activités du pastoralisme et du tourisme.**

**- Installer à proximité du refuge des panneaux d'information pour les randonneurs appelant leur attention sur le danger à traverser les troupeaux, et réaliser des sentiers balisés pour éviter la déambulation des promeneurs dans les pâturages.**

**2) Pour la mise en œuvre des projets sur les ER notamment sur la place d'armes et ses abords : favoriser les solutions qui incluront des aspects environnementaux (plantations arborées, fleurissement...) respectant la Charte des Villages et Cités de Caractère, et limitant tant que faire se peut la minéralité des équipements envisagés, notamment en évitant la création de nouveaux parkings en entrée de ville sur l'ER n°18, où seul un aménagement d'intérêt public majeur devrait être envisagé en concertation avec les habitants et les riverains.**

**Fait à Digne les Bains le 12 juillet 2019**

**Bernard BREYTON**