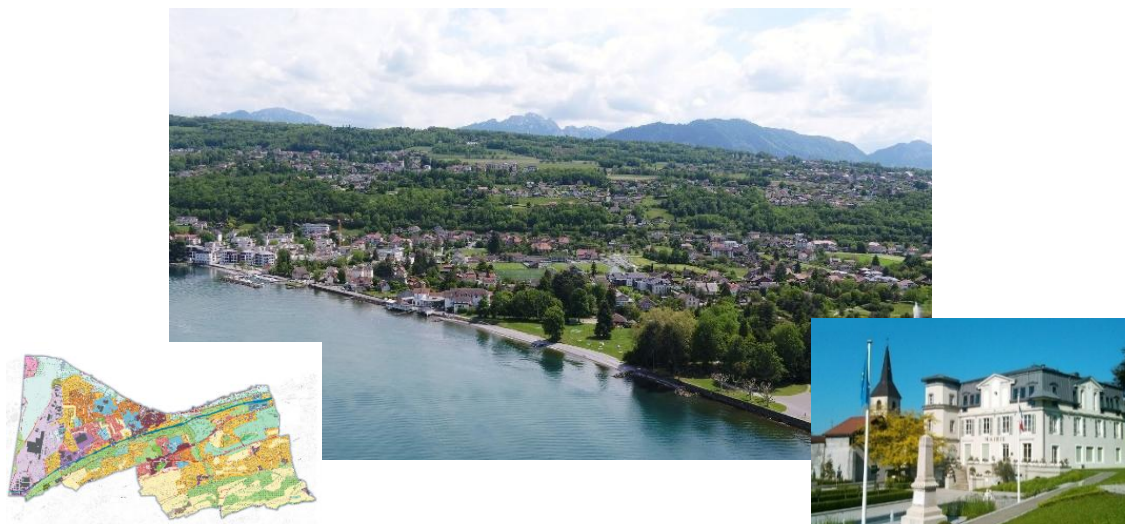


Projet de révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Publier (74)



Enquête publique

Du 15 septembre au 17 octobre 2025

Décision du Tribunal Administratif de Grenoble

N° E 250123/38 du 11 juin 2025

CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Pascal GUY

Commissaire Enquêteur

1. PRÉAMBULE

Ce document présente mes conclusions et avis à l'issue de l'enquête publique préalable à la décision d'adoption du projet de révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Publier (74).

Mes conclusions et avis sont rédigés sur la base :

- De l'analyse du dossier proposé à la consultation du public
- Des visites sur le terrain que j'ai effectuées
- Des observations exprimées par le public
- Des avis des différentes entités consultées
- Des réponses de la Maîtrise d'Ouvrage à la demande de compléments d'informations faite à l'issue de l'enquête
- De ma propre conviction

Située entre Thonon les Bains et Évian les Bains disposant d'un large accès au lac Léman, Publier se compose d'un Publier « haut » autour du chef-lieu et de la « plaine d'Amphion » qui longe le lac d'Évian à Thonon.

Ancienne source thermale, elle se développe aujourd'hui entre lac et montagne et fait face à une forte croissance démographique.

Dynamique et pourvue d'une forte attractivité résidentielle en habitat individuel de propriétaires, elle a connu une consommation importante d'espaces fonciers par rapport aux communes de son territoire, qu'il lui paraît important de maîtriser aujourd'hui. La pression immobilière est forte et l'accession à l'achat devient difficile.

Publier abrite deux établissements industriels d'envergure internationale, les Eaux d'Évian (Danone) et les Papeteries du Léman (Bolloré).

La commune est pourvue d'équipements en nombres plus faibles que les communes comparables mais qui sont conçus en étroite complémentarité avec ceux d'Évian et de Thonon, engendrant de ce fait des flux de déplacements importants majoritairement fondés sur l'automobile.

Quoique leur nombre soit en régression, la commune abrite encore quelques exploitations agricoles.

Enfin, la commune dispose d'une grande richesse écologique qui apparaît cependant vulnérable. Sa ressource en eau est de bonne qualité et son potentiel d'énergie renouvelable important.

2. LES GRANDES ÉTAPES D'ÉLABORATION DU PROJET

2.1. La délibération n° 2022.087 du 17 octobre 2022

- APPROUVE le lancement de la procédure de révision du Plan local d'urbanisme, conformément à l'article L.153-11 du Code de l'urbanisme.
- APPROUVE les objectifs poursuivis par la révision du Plan local d'urbanisme et les modalités de concertation définies.
- AUTORISE Monsieur le Maire à :
 - o Conduire cette procédure, conformément aux dispositions des articles L. 153-11 et suivants du Code de l'urbanisme,
 - o Mettre en œuvre l'ensemble des modalités de concertation et à procéder à ce titre à toute mesure d'information du public qui s'avérerait nécessaire,
 - o Prendre toute décision et signer tout document, toute pièce administrative ou comptable nécessaire à l'exécution de la présente délibération, choisir l'organisme chargé de la modification du P.L.U. et signer tout contrat, avenant ou convention de prestation ou de service nécessaire à la procédure, assurer les

formalités de publicité et d'information telles que décrites dans le Code de l'urbanisme.

2.2. La délibération n° 2025.048 du 26 mai 2025

- Considérant qu'à l'issue de la concertation avec le public, le projet de PLU ne nécessite aucun ajustement,
- Considérant que le projet de PLU est maintenant prêt à être transmis, pour avis, à l'ensemble des personnes publiques associées à la procédure, ainsi qu'aux personnes et organismes ayant demandé à être consultés, et à être soumis à une enquête publique.

Après en avoir délibéré, à l'unanimité

LE CONSEIL MUNICIPAL

- ARRETE le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Publier ci-annexé,
- DECIDE de tirer le bilan de la concertation prévue par la délibération en date du 17 octobre 2022, tel que présenté dans le document ci-annexé,
- PRECISE que, conformément aux dispositions de l'article L153-16 du code de l'urbanisme, le projet de PLU sera communiqué pour avis à l'ensemble des personnes publiques associées à la procédure, ainsi que conformément aux dispositions de l'article L153-17 du même code, aux communes limitrophes et organismes qui ont demandé à être consultés sur ce projet,
- AUTORISE Monsieur le Maire à signer l'ensemble des pièces d'arrêt du projet de PLU,
- DIT que la présente délibération et le projet de PLU ci-annexé seront transmis à Monsieur le préfet du département de la Haute-Savoie, ainsi qu'à la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers.

2.3. Les étapes suivantes

Après consultation pour avis des Personnes Publiques Associées (PPA), des Personnes Publiques Consultées à leur demande (PPC), la commune de Publier lance la procédure de la présente enquête publique

L'approbation du PLU par le Conseil Municipal constituera l'ultime étape avant son application dans le cadre de l'article L153-21 du Code de l'urbanisme en fixant les échéances d'implémentation.

3. LES OBJECTIFS DU PROJET

À l'issue de la délibération du Conseil Municipal en date du 17 octobre 2022, Monsieur le Maire de Publier a signé la décision n° 2022.087 de lancement de la procédure de révision du Plan Local d'Urbanisme, conformément à l'article L.153-11 du Code de l'urbanisme, dont les objectifs retenus sont notamment :

➤ Environnement & Paysage

- Préserver les espaces naturels ainsi que les continuités et corridors écologiques, en ce qu'ils constituent des réservoirs pour la biodiversité
- Renforcer la préservation des paysages caractéristiques de la commune, notamment en encadrant le type de constructions et matériaux souhaités
- Mettre en valeur les cônes de vue remarquables
- Accentuer le repérage des éléments identitaires du patrimoine bâti et assurer leur mise en valeur
- Prendre en compte les dispositions du Plan Air Climat Energie Territorial pour améliorer la performance énergétique du parc de logements, intégrer la qualité de l'air dans la planification urbaine
- Développer les mobilités durables afin de préserver la qualité de l'air ou encore chercher à décliner la planification énergétique dans le PLU.

- Favoriser le développement des déplacements doux, notamment piétonniers et cyclables, afin de chercher à assurer une continuité piétons/cycles sécurisée entre les différents hameaux de la commune

➤ Développement Urbain & Habitat

- Maîtriser la croissance démographique pour permettre à la commune de respecter les dispositions du SCoT et du PLH et d'assurer une bonne gestion des équipements publics
- Assurer une urbanisation cohérente et qualitative, la plus économe possible en foncier, dans une logique de développement durable, en limitant la consommation de l'espace, en compatibilité avec le SCoT du Chablais
- Organiser le développement urbain, de façon cohérente et adaptée :
 - o Dans un souci de préservation du tissu urbain existant, notamment des secteurs d'habitats individuels
 - o En maintenant une politique de développement maîtrisée dans les secteurs les plus à même de tendre vers la densification
 - o En adaptant les formes urbaines à la morphologie de la commune, tout en développant une typologie d'habitat qualitative respectant l'identité architecturale de la ville, sans pour autant exclure l'innovation
- Dimensionner le potentiel de logements en cohérence avec l'organisation urbaine souhaitée, la préservation de l'identité de la commune et la capacité des voies et équipements publics
- Mener une politique de l'habitat adaptée et permettant notamment le développement du parc de logements locatifs aidés et intermédiaires, le renouvellement du bâti existant ou encore la diversification des formes d'habitat afin d'accueillir des populations variées

➤ Tourisme & Économie

- Conforter l'attractivité touristique et culturelle de la commune
- Renforcer la politique menée en faveur du tissu économique, qu'il s'agisse des entreprises, des commerces ou des services de proximité
- Maintenir l'offre sportive et de loisirs de la commune

Ils ont donné naissance aux orientations précitées qui apparaissent en parfaite cohérence avec ces objectifs, le tout ayant été débattu en Conseil Municipal.

4. LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROJET

Au cours des réunions publiques qu'il a animées lors de la phase de concertation, le maire de Publier a évoqué les principaux enjeux poursuivis.

Le projet de révision du PLU est un engagement pour les dix prochaines années, encadré par le SCoT du Chablais, approuvé en 2020, et le PADD présenté en 2024.

Il vise à une maîtrise de la cible de population municipale limitée à 10 000 habitants à l'horizon 2040, d'un développement principalement circonscrit aux deux pôles que sont le chef-lieu et le village portuaire, et d'une densification sur l'ensemble de la commune. La construction de logements sur la même période ne doit pas dépasser 1 300 unités et la consommation d'espaces fonciers doit être limitée à 15 hectares.

Le projet de PLU est précisé par une mise à jour du zonage, des OAP et d'un nuancier pour compléter l'harmonisation de la modernisation des bâtiments.

5. LA PROCÉDURE

5.1. Sur le respect des textes législatifs

La construction du projet de PLU a fait l'objet des étapes relatées plus haut et a procédé par niveau d'approfondissement successif en séquençant l'élaboration du règlement définitif.

Ainsi, a-t-il été établi un diagnostic et mis en place une concertation conformément aux dispositions législatives applicables.

La progressivité de la maturation du projet a certainement constitué un gage de crédibilité expliquant en partie le peu d'observations faites au stade de l'enquête publique.

Je n'ai pas repéré d'écarts ou de manquements par rapport aux exigences requises susceptibles de faire l'objet d'observations au titre de la régularité de la procédure.

5.2. Sur l'information préalable du public concernant l'enquête publique

J'ai pu vérifier avant et pendant l'enquête la complétude de l'affichage réglementaire, tant par les affiches apposées au lieu de l'enquête et à 9 autres endroits du territoire de la commune que par la publication des quatre avis de presse dans deux journaux régionaux.

5.3. Sur la mise à disposition du dossier

Le lieu d'enquête ayant été unique, un seul dossier a été constitué dont la composition est détaillée dans le rapport d'enquête.

Il se présentait sous la forme de pages A4 reliées par perforation et d'un plan de zonage en A0. Le dossier était complet et conforme aux exigences de l'article R123-8 du Code de l'environnement, comprenant notamment la partie diagnostic et état des lieux, les délibérations et le bilan de la concertation, ainsi que le règlement écrit.

Il n'a pas fait l'objet d'observations particulières si ce n'est les demandes implicites de précisions qui ont été en particulier émises par les PPA (Personnes Publiques Associées) et auxquelles la commune a répondu de principe dans son mémoire en réponse au PV de synthèse.

Il aurait pu selon moi faire l'objet d'une présentation des écarts avant/après avec le précédent PLU, ce qui en aurait sans doute accru la facilité de compréhension en tant que de besoin et, par voie de conséquence, son applicabilité ultérieure.

Quelques précisions complémentaires, notamment sur les distances entre construction, seraient les bienvenues.

5.4. Sur la possibilité d'expression du public

- Quatre permanences ont été tenues dans les locaux de la mairie de Publier
- Le dossier d'enquête, ainsi qu'un registre coté et paraphé par mes soins, a été mis à disposition en version papier et tenu à la disposition du public à l'accueil de la mairie aux jours et horaires habituels d'ouverture au public
- Le dossier d'enquête en version dématérialisée était accessible 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24 sur le site dématérialisé
- La population concernée a été informée réglementairement préalablement et pendant toute la durée de l'enquête :
 - Par la publication de l'avis d'enquête dans deux journaux, le Dauphiné Libéré et le Messenger dans les 15 jours qui ont précédé son démarrage et dans les 8 premiers jours de l'enquête
 - Par affichage de l'avis d'enquête sur les panneaux d'information de la mairie de Publier
- Le public concerné pouvait déposer ses observations de plusieurs manières :
 - Sur le registre mis à disposition à l'accueil de la mairie
 - Par courrier adressé par voie postale à M. le Commissaire enquêteur au siège de l'enquête à la mairie
 - Par courriel et sur le site dématérialisé à l'adresse du site dédiée à cet effet
- Au cours des quatre permanences tenues à la mairie de Publier j'ai reçu la visite de 41 personnes ou groupes de personnes et 24 observations écrites ont été consignées dans le registre papier joint au dossier

- Le registre numérique a enregistré 10 contributions formulées sur l'adresse courriel mise à disposition et 31 contributions saisies directement sur le site
- Un courrier recommandé avec avis de réception daté du 16 octobre a été reçu en mairie le 20 octobre, hors délai ; il reprenait une contribution déjà déposée par ailleurs.

5.5. Sur la prise en compte de l'avis des PPA

12 Personnes Publiques Associées ont émis des avis que la mairie de Publier a pris en considération et auxquels elle a apporté réponse de principe à l'issue du PV de synthèse en indiquant prendre en compte les avis ou recommandations faites, voire réserves exprimées.

Le commissaire enquêteur précise ici qu'il n'a aucune mission de suivi de la réalisation des modifications demandées.

5.6. Sur l'expression du public

Notons tout d'abord que le site dématérialisé a enregistré la consultation de 2 258 visiteurs uniques, ce qui témoigne de l'intérêt de la population publiéraine pour le PLU.

Hormis la première permanence un peu plus légère, les trois suivantes n'ont pas désempli et j'ai même dû recevoir des visiteurs jusqu'à 18h15 pendant la dernière.

Au total, j'ai été amené à examiner 60 contributions uniques dont 26 portent sur le classement des parcelles parmi lesquelles 22 demandent un passage en zone constructible.

Une autre proportion relativement importante des contributions porte sur la densité de construction et le cadre de vie dans la plaine d'Amphion, afin de limiter les nuisances et constructions nouvelles, en particulier d'immeubles.

N'était-ce le faible nombre qui empêche de généraliser, on pourrait voir une contradiction entre la demande de constructibilité accrue et celle d'un certain malthusianisme de constructions immobilières nouvelles, en particulier dans la plaine d'Amphion.

Une seule contribution a trait au chef-lieu qui a pourtant également vocation à se densifier.

Il n'y a eu que quelques questions de compréhension du règlement écrit, notamment sur les distances entre constructions et limites de propriété et de voirie.

Au global, il me semble pouvoir en conclure une bonne acceptation du projet de PLU, celui-ci n'ayant soulevé ni frondes ni levers de boucliers sectoriels.

J'ai entendu quelques menaces de recours au Tribunal Administratif et certains dossiers très bien étayés témoignent sans doute de l'assistance de juristes dans leur argumentation.

Preuve s'il en était que la commune a intérêt à examiner de près les demandes formulées et à s'assurer qu'elle y apporte les réponses en parfaite adéquation avec les règles de droit.

5.7. Sur les réponses de la commune

Il convient de souligner que la commune, en réponse au procès-verbal de synthèse a tenu à apporter une réponse individualisée à chaque contribution.

Dans de nombreux cas, elle ouvert la voie à un approfondissement de la demande pouvant déboucher sur une prise en considération de celle-ci et à une réponse en tout ou partie favorable ou conditionnelle.

Elle ne peut cependant faire complètement fi du resserrement de l'enveloppe urbaine au plus près du bâti, à la marge des zones naturelles ou boisées, ou plus généralement des contraintes de consommation foncière érigées par le SCoT.

Elle s'engage ainsi à réexaminer des situations individuelles, témoignant d'une écoute de ses administrés au stade de l'enquête publique.

5.8. Sur le classement des parcelles

La situation qui suscite le plus d'incompréhension parmi les citoyens est celle des parcelles classées en zone agricole alors qu'elles sont dans un périmètre urbain ou viabilisé et qu'elles ont été pour la plupart classées constructibles à un moment ou à un autre de leur histoire.

Sans rentrer dans le fond du dossier et des choix opérés, il est compréhensible qu'un village comporte de nombreuses zones agricoles et quelques zones urbanisées.

Mais lorsque le village devient ville et que le nombre d'exploitations agricoles se réduit comme peau de chagrin, il est tout aussi compréhensible que naisse une certaine incrédulité des citoyens par rapport au maintien en zone agricole de parcelles perçues comme tout-à-fait propres à la construction. D'autant que ce classement en zone agricole apparaît comme un artifice pour empêcher ladite construction.

En revanche, que le développement d'une ville s'assortisse de la préservation d'espaces naturels perçus comme des « poumons propres à sa respiration » pourrait apparaître moins artificiel et plus acceptable, et donc en définitive moins contestable par la population en général.

Je ne reviens pas ici sur l'intérêt général supra communal et au moins au niveau du SCoT, qui interpelle la non-constructibilité de parcelles viabilisées ou viabilisables au coût marginal, repoussant peut-être des populations dans des endroits moins vertueux au regard de leur impact sur l'environnement.

5.9. Sur le déroulement général de l'enquête publique

Je tiens à souligner que la préparation de cette enquête et son organisation générale et matérielle ont été menées en étroite collaboration avec le responsable du service urbanisme qui m'a facilité toutes commodités logistiques. La salle mise à disposition permettait l'accueil de groupes et le déploiement de cartes ou la consultation des divers documents qui ont eu indéniablement un effet positif sur l'appropriation du PLU par les visiteurs.

Qu'il en soit ici remercié ainsi que les personnels de l'accueil municipal.

L'enquête s'est déroulée dans de très bonnes conditions du lundi 15 septembre au vendredi 17 octobre 2025 au soir, soit durant 33 jours consécutifs, nonobstant un petit incident sans conséquence lors de la dernière permanence.

J'estime que le dossier présenté, tant dans le fond que dans la forme n'appelle pas de critiques particulières et mérite de trouver un aboutissement favorable.

D'où il résulte :

6. AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Au terme de ces 33 jours consécutifs d'enquête et après avoir :

- Étudié le dossier de présentation de l'enquête
- Entendu les responsables du projet
- Pris connaissance des avis des personnes publiques associées
- Assuré les permanences prévues dans l'arrêté de Monsieur le maire de Publier
- Analysé les observations du public enregistrées sur les registres
- Constaté que :
 - Le public concerné a pu, dans de bonnes conditions, consulter le dossier, s'informer au cours des trois permanences et exprimer librement ses observations ou propositions sur les registres ouverts au siège et à la mairie
 - Au plan réglementaire, l'enquête s'est déroulée conformément aux textes qui la régit, notamment en ce qui concerne la publicité, le contenu du dossier, le déroulement proprement dit de la procédure

- Sur la forme, la présentation du dossier est claire et suffisante pour la bonne compréhension du dossier

J'estime que :

- Sur la forme, la présentation du dossier est claire et complète, facilitant ainsi sa bonne compréhension, et permettant au public d'y trouver les informations recherchées
- Le zonage et les règles proposés apparaissent en totale cohérence avec les objectifs visés en termes d'environnement, de développement urbain et d'intérêt économique
- Aucune observation recueillie n'est de nature à discréditer ce projet de PLU dans sa globalité et tel qu'il a été présenté à l'enquête
- Positive est la prise en compte par la commune de Publier de certaines observations formulées par les PPA et les administrés de la commune
- Les dispositions de ce règlement répondent clairement à l'ambition affichée de la commune de protéger et préserver un cadre de vie privilégié et harmonieux
- Ce projet, qui vise à adapter les dispositions du SCoT aux enjeux locaux va dans le sens de l'intérêt général, en trouvant un juste équilibre entre la protection du territoire et l'économie locale
- Le peu d'observations négatives recueillies et l'absence d'expression de contestation majeure tant dans le contenu même du projet de règlement que dans le cheminement qui a conduit à son aboutissement constituent des éléments favorables augurant une bonne acception de son contenu et de sa mise en application

En conclusion de tout ce qui précède, j'émet un

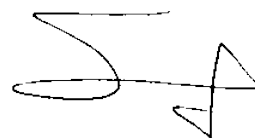
Avis favorable

À l'adoption du projet de révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Publier.

Il est assorti d'une recommandation :

- Être en capacité de justifier individuellement d'éventuels maintiens en zone A de parcelles situées dans le périmètre urbain

Annecy, le 3 novembre 2025



Pascal GUY
Commissaire enquêteur