

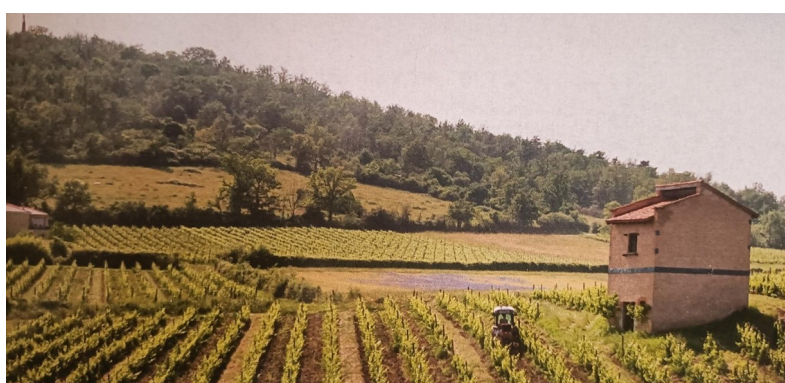
ENQUÊTE PUBLIQUE RELATIVE AU PROJET DE PERIMETRE DE PROTECTION ET DE MISE EN VALEUR DES ESPACES NATURELS ET AGRICOLES DES COTEAUX DU FOREZ (PAEN)

CONCLUSIONS MOTIVÉES ET AVIS

Du 19 janvier au 20 février 2025

Porteur de projet : Département de la Loire

Commissaire-enquêtrice : Cécile DEUX



SOMMAIRE

1. PREAMBULE.....	3
1.1. OBJET DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE.....	4
1.2. CONTEXTE DU PROJET DE PAEN.....	4
1.3. MODALITÉS DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE.....	6
2. CONCLUSIONS MOTIVÉES.....	8
2.1 Préparation et déroulement de l'enquête publique.....	9
2.2 Mon appréciation sur le projet de PAEN.....	11
3 AVIS DE LA COMMISSAIRE-ENQUETRICE.....	14

1. PREAMBULE

1.1. OBJET DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Cette enquête est préalable au projet de création d'un Périmètre de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PAEN) sur Les Coteaux du Forez dans la Loire.

Dans le cadre d'un PAEN, les espaces agricoles et naturels concernés sont des espaces situés à proximité des agglomérations et dont le devenir est menacé par la pression urbaine. Le périmètre de protection et de mise en valeur est délimité sur un plan parcellaire et donne lieu à la rédaction d'une notice qui analyse l'état initial des espaces impliqués, et expose les motifs du choix du périmètre et les bénéfices attendus de son institution sur l'agriculture, la forêt et l'environnement. L'objet de l'enquête, tel que mentionné dans l'arrêté du 18 décembre 2025 porte sur le périmètre pour les communes de Boisset-Saint-Priest, St Romain le Puy, St Georges Hauteville, St Thomas la Garde, Montbrison, Champdieu, Marcilly le Châtel, Pralong, Marcoux, Trelins, Boen sur Lignon et Leigneux. Il est conforté par un programme d'actions. Dans le cas de ce PAEN, le programme d'actions poursuivait son élaboration pendant la durée de l'enquête publique.

L'autorité organisatrice est le Département de la Loire représenté par son Président et le siège de l'enquête publique était en mairie de Saint Romain le Puy. Le Maître d'Ouvrage (MO) est également le Conseil Départemental de la Loire.

Ayant souhaité conduire le projet dans une démarche ascendante, le Département s'est appuyé sur Loire Forez Agglomération opérateur local et maître d'œuvre du projet.

1.2. CONTEXTE DU PROJET DE PAEN

Contexte réglementaire

Loi DTR n°2005-157 du 23 février 2005 Relative au développement des territoires ruraux, et le décret d'application n°2006-821 du 7 juillet 2006.

Dispositif défini aux articles L113-15 à L113-28 et R113-19 à R113-29 du code de l'urbanisme qui permet aux Départements (avec l'accord des communes ou de l'EPCI compétent en matière de planification) :

- D'approuver des Périmètres de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PAEN).
- D'adopter un programme d'actions associé à ce périmètre.
- D'exercer une action foncière (acquisition, droit de préemption, au sein du périmètre...).

Sont exclus de ce dispositif les espaces situés dans les zones urbaines ou à urbaniser des documents d'urbanisme, ou les secteurs des ZAD. Il ne peut concerner que les zones agricoles (A) et naturelles (N) des documents d'urbanisme en vigueur au moment de la création du PAEN.

Lors d'une future révision de ces documents d'urbanisme (PLUi) le périmètres PAEN s'imposera, avec pour conséquence d'interdire le classement en zone urbaine ou à urbaniser des parcelles incluses dans son périmètre.

Par contre, le PAEN n'aura aucun effet sur les règles d'urbanisme et de constructibilité en vigueur dans les règlements des zones A et N.

Le PAEN constitue une protection renforcée sur le long terme, toute modification du périmètre approuvé, ayant pour effet d'en retirer des parcelles ne peut intervenir que par décret interministériel.

L'approbation d'un projet de PAEN et du programme d'actions associé prévoit la procédure suivante :

- Elaboration du projet par le Département.
- Avis conforme de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme, ici il s'agit de Loire Forez Agglomération.

- Avis simple de la Chambre d'Agriculture de la Loire, du Scot Sud Loire et de l'ONF (Office National des Forêts, s'il est concerné et pour le seul programme d'actions).
- Enquête publique.
- Délibération du Département validant le périmètre.

NB : La procédure de mise en place d'un PAEN n'est pas soumise à évaluation environnementale systématique.

Contexte et enjeux du projet

Le territoire concerné est les Coteaux du Forez sur les communes de Boisset-Saint-Priest, St Romain le Puy, St Georges Hauteville, St Thomas la Garde, Montbrison, Champdieu, Marcilly le Châtel, Pralong, Marcoux, Trelins, Boen sur Lignon et Leigneux.

Contexte national et ligérien

Dans le cadre d'un PAEN, les espaces agricoles et naturels concernés sont des espaces situés à proximité des agglomérations et dont le devenir est menacé par la pression urbaine. Au niveau national, l'observatoire de l'artificialisation des sols illustre le phénomène de progression continue des surfaces artificialisées, au détriment des surfaces naturelles, forestières et agricoles (ENAF).

Ainsi, entre 2010 et 2020 cette consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers s'est faite pour 2/3 sur des espaces agricoles. Même si depuis 2015, cette artificialisation irréversible tend à diminuer, cela représente une disparition d'environ 40 000 ha d'espaces agricoles productifs par an,.

Le constat, et les enjeux nationaux, concernent pleinement le Département de la Loire. En effet, sur la période 2010/2020 ce sont 2401 ha d'espaces naturels, forestiers, et agricoles (ENAF) qui ont été consommés de manière irrévocable pour l'urbanisation. Cela représente une perte nette de terres agricoles d'environ 240 ha par an. Le ScoT Sud-Loire, approuvé à la fin de l'année 2025 intègre pleinement ces enjeux. Il existe déjà 3 PAEN sur le département de la Loire, avec des contextes et configurations différentes.

Enjeux et objectifs du PAEN

Face à la forte atteinte aux espaces agricoles et naturels des coteaux du Forez, le PAEN est l'outil dédié pour répondre aux enjeux de gestion économe de l'espace en protégeant le foncier agricole et naturel des 12 communes concernées. Ce dispositif devrait permettre, en luttant contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain, de conserver une activité agricole pérenne et fonctionnelle avec des sols sanctuarisés.

Le Projet

Le secteur d'étude du PAEN compte 12 communes parmi les plus fragilisées de LFA par la consommation d'espace et concerne 141 exploitations (source LFA 2020). Il devrait permettre de préserver et mettre en valeur plus de 11 000 hectares, dont 6373 hectares agricoles. Selon la notice, 90 % de la surface agricole serait protégée par le PAEN (p. 52). Le périmètre initialement relevant de la viticulture a été élargi à l'agriculture en général et aux espaces naturels et boisés, ce qui explique cette importante surface. Le projet du PAEN des coteaux couvre donc une large surface. Cependant, son rôle est bien de lutter contre l'étalement urbain au pourtour des villes, villages et hameaux.. Les secteurs sont répartis, en résumé, entre la RD 8 et les communes de montagnes.

Des secteurs homogènes ont été protégés, abritant des sièges d'exploitations, les secteurs viticoles ainsi que les vastes espaces naturels. **Ce périmètre laisse pour le moment hors protection plusieurs centaines d'hectares agricoles, dont certains sont irrigués ou lieux de sièges d'exploitation, ou encore sont irrigués.**

Le programme d'actions répond au diagnostic dont les différents enjeux qui en découlent, comme la relation avec la population, l'amélioration des conditions d'exploitation, la préservation des espaces naturels et agricoles, la mobilisation des acteurs et le maintien de la dynamique. Ceci doit se concilier avec la préservation de vastes espaces homogènes et de périmètres autour des sièges d'exploitation, entre autres. Ce programme répond à des enjeux plus transversaux et nationaux comme le renforcement de l'économie agricole, l'adaptation au changement climatique et la gestion durable des forêts.

1.3. MODALITÉS DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

J'ai été désignée par décision n°E25000176/69 du tribunal administratif de Lyon en date du 26 septembre 2025.

Les modalités de l'enquête publique ont été définies en collaboration avec le service agriculture agroalimentaire et forêt du Département de la Loire. Le contenu du dossier, le travail de concertation et d'élaboration m'ont été présentés de manière complète par Loire Forez Agglomération. Je me suis rendue dans les communes et j'ai pris connaissance du dossier dans son ensemble. **Je tiens à souligner la continuité et la qualité des échanges avec les services du Département tout au long de l'enquête ainsi qu'avec Loire Forez Agglomération sur le fonds du dossier.**

L'arrêté n°2025-10-290 d'enquête publique a été signé le 18 décembre 2025. Les avis d'enquête publique ont été publiés conformément à la réglementation plus de 15 jours avant le début de l'enquête et au cours des 8 premiers jours de celle-ci et a fait l'objet d'affichage dans chaque mairie et sur d'autres lieux des communes, ainsi que d'informations sur les sites municipaux ou applications de type panneau pocket ou Iliwap.

Cela représente un total de plusieurs dizaines de points d'affichage. J'ai effectué des contrôles aléatoires en fonction de mes déplacements. **Il n'y a pas eu d'incident particulier relatif à l'affichage et à la communication.**

Le Département a géré l'organisation matérielle avec les mairies avant et pendant l'enquête. Je les ai aussi toutes contactées par téléphone avant ma permanence (à l'exception du premier jour de permanence, soit St Georges et St Thomas).

Pendant toute la durée de l'enquête publique, les 12 registres d'enquête à feuillets non mobiles signés et paraphés par mes soins, ainsi que les dossiers d'enquête publique (dont toutes les pièces ont été paraphées par moi-même) ont été tenus à disposition du public dans chaque mairie aux heures et jours habituels d'ouverture. **Il n'y a pas eu de problème ni sur la publicité de l'enquête, ni sur l'accès au dossier et registre dans leur ensemble**

Le dossier dématérialisé identique aux dossiers papiers était consultable à partir des sites du Département et de Loire Forez Agglomération renvoyant vers le site du registre dématérialisé géré par Démocratie Active. Je l'ai utilisé régulièrement, l'ai testé et ai pu constater que les pièces étaient dans leur totalité accessibles au public. La quantité de consultations et téléchargements, puis des contributions dématérialisées bien supérieures aux consultations du dossier papier ou à la fréquentation de mes permanences montre que l'ensemble des **mesures de publicité ont été parfaitement efficaces.**

Le public pouvait adresser ses remarques par voie électronique à l'adresse courriel reliée au registre dématérialisé.

Le public pouvait également envoyer ses remarques par courrier papier en mairie de Saint-Romain-le-Puy, à l'attention de la commissaire-enquêtrice.

L'enquête publique s'est déroulée du 19 janvier au 20 février 2026, soit pendant 32 jours. Douze permanences ont été organisées dans chaque mairie du pour que le public puisse directement me faire part de ses observations écrites ou orales et obtenir des explications sur le dossier. Réparties sur les 5 semaines de l'enquête publique, elles représentent 40 heures de présence, ce qui de mon point de vue **répond pleinement aux besoins du public.**

L'enquête publique a été organisée selon les règles en vigueur et a permis que le dossier soit consulté sous toutes les formes possible et que le public puisse avoir des éléments de réponse à ses questions et s'exprimer sur le projet.

Le dossier présenté à l'enquête publique était complet et comportait les éléments de projet et pièces administratives réglementaires :

La note de présentation rappelle les éléments fondamentaux de l'enquête. Elle présente le résumé non technique du projet (contexte, projet, enjeux et bénéfices attendus).

Les accords et avis recueillis réglementairement par le maître d'ouvrage en amont de l'enquête sont joints :

- Accord de Loire Forez Agglomération : délibération n°2025.10-14 du 14 octobre 2025.

- Avis favorable du SCot Sud Loire : délibération B001-2025 du 7 novembre 2025, proposant de compléter le volet diagnostic en identifiant et localisant les deux corridors écologiques de niveau Sud Loire (Champdieu et St-Romain-le-Puy).
- Avis favorable de la Chambre d'agriculture de la Loire : lettre du 9 octobre 2025
- Accord tacite de l'office national des forêts (consultation du 17 octobre n'ayant pas reçu d'avis)

Cette note est précise et complète, tout en étant compréhensible du grand public.

Le plan de situation du PAEN de format A3 sur photo aérienne présente le périmètre sur les 12 communes. Il permet au public de comprendre le principe de ce périmètre en le situant géographiquement.

Les plans de délimitation du PAEN sur chacune des 12 communes (en A0) comportent deux planches par commune (à l'exception de Saint-Thomas-la-Garde) et sont **très lisibles à la parcelle près (la distinction inclus ou exclus du PAEN est nette)**. Ils sont construits sur un fond de carte type photographie aérienne. Le périmètre et le fond cadastral ont été reportés en couleur très lisible. La limite du périmètre, les lieux-dits, les références des parcelles sont clairement reportés. Ils permettent au public de voir sans risque d'erreur en ce qui concerne le secteur protégé. Ces documents étaient lisibles aussi bien sur papier que à l'écran. **Les cartographies sont claires, précises et très faciles d'utilisation par le grand public, permettant donc une très bonne visualisation des éléments parcellaires, et du périmètre proposé.**

La notice descriptive (64 pages sans les annexes), rappelle en première partie le contexte national et local du PAEN. Elle détaille les étapes du projet, les acteurs politiques et techniques, ainsi que les partenaires. Elle précise les conditions de la gouvernance du projet et dresse un bilan de la concertation préalable

La deuxième partie présente le diagnostic territorial, qui détaille la situation administrative, géographique, l'évolution du territoire, l'agriculture des coteaux du Forez et les enjeux auxquels le secteur est confronté particulièrement en matière foncière et urbanistique. Les points forts des milieux naturels et de la biodiversité sont présentés aussi.

Il est exposé la méthodologie utilisée, les choix retenus pour la définition du périmètre et les bénéfices attendus de la création d'un PAEN.

Enfin, la dernière partie est consacrée au projet de plan d'actions, rappelant les 7 objectifs stratégiques définis qui sont des orientations à long terme, et les objectifs opérationnels à venir à moyen terme.

Des annexes apportant précisions et éléments de procédure complètent la notice descriptive.

Enfin, en annexe n°8, figurent les corridors écologiques dont le Syndicat mixte du SCOT Sud Loire a proposé d'ajouter.- Une note de présentation du dossier d'enquête publique. **Cette notice descriptive permettait dans l'ensemble au public de comprendre la construction du projet, mais sans justifier dans le détail les choix faits sur le territoire des limites du périmètre.**

Le dossier comporte toutes les pièces requises pour une demande de projet de périmètre de PAEN conformément aux textes en vigueur, et notamment l'article R113-19 du Code de l'Environnement.

J'avais considéré avant l'enquête qu'en dépit d'imperfections mineures, le dossier permettait au public d'avoir une bonne connaissance des objectifs et des enjeux du projet. Il est de lecture aisée, répondant aux exigences réglementaires, et le public a pu s'informer complètement sur le projet de périmètre et sur les impacts qu'il induit sur les propriétés.

Dans son mémoire en réponse le maître d'ouvrage ne s'est pas engagé à apporter des éléments complémentaires considérant que la réglementation ne prévoit que l'approbation du plan du PAEN.

J'en prends acte mais j'ai constaté, pendant l'enquête, des remarques et questionnements dont j'ai eu connaissance, qu'il s'avère que le dossier aurait gagné en solidité, en cohérence et en pédagogie avec des compléments de justification, de prise en compte des sièges d'exploitation, des parcelles agricoles, des milieux et des paysages.

Quelques insuffisances peuvent être relevées. Des contributions du public portent sur des manques de justification du projet de PAEN et différences de traitement entre communes.

2. CONCLUSIONS MOTIVÉES

2.1 Préparation et déroulement de l'enquête publique

Organisation

L'enquête publique a été préparée en **bonne collaboration** avec le service du Département. Le projet, le contenu du dossier, le travail avec les personnes publiques associées m'ont été présentés de manière détaillée et complète.

Je tiens à souligner la bonne qualité des échanges avec le service du Département et de Loire Forez Agglomération. tout au long de la procédure.

De la même manière, la communication avec les mairies (secrétariats, service et élus) s'est déroulée de manière agréable et en confiance.

Les mesures de publicité dans la presse, dans les différentes communes, sites et applications, ont été faites de manière régulière et au-delà de ce qu'impose la réglementation.

Déroulement

L'enquête publique et les 12 permanences se sont déroulées dans de bonnes conditions matérielles. Les mairies avaient toutes un dossier mis à disposition du public avec le registre. Les lieux prévus pour mes permanences étaient garants de la tranquillité des échanges et de leur confidentialité.

J'ai rencontré à chaque permanence (à l'exception de Montbrison) le maire ou/et l'adjoint en charge du dossier ce qui a permis des échanges intéressants. **Ceci a permis aux communes d'évoquer leur vision du PAEN.** Le personnel municipal, par son professionnalisme et son écoute, a permis que les permanences se passent dans le calme et la confiance. Je tiens à les remercier tous.

L'enquête publique s'est donc déroulée de manière très satisfaisante pendant 32 jours consécutifs conformément aux dispositions de l'arrêté du président du Conseil Départemental de la Loire la prescrivant. L'ouverture de cette enquête, a fait l'objet d'une publication dans deux journaux locaux de la Loire (La Tribune/le Progrès, et Paysans de la Loire)

Au cours des 12 permanences, j'ai reçu 40 personnes ou groupes de personnes réparties sur toutes les permanences dans toutes les communes.

A chaque permanence, j'ai me suis présentée aux visiteurs, ai expliqué mon rôle, la manière dont il s'inscrit dans la procédure complète de PAEN. Je leur ai présenté le dossier, ainsi que le registre des contributions où ils pouvaient apporter leurs observations. Je les ai informés sur les autres modalités d'information et contributions.

J'ai entendu leurs remarques et leur ai donné les explications utiles à leur bonne compréhension du projet.

J'ai renvoyé lorsque c'était nécessaire à l'enquête publique du futur PLUi, qui se déroulera vraisemblablement d'après mes éléments d'information dans plusieurs mois. Il est à noter que je n'ai pu aborder ce point qu'avec les personnes venues me voir. Certaines ont écrit au registre papier ou électronique sans faire forcément la différence entre PAEN et PLUi. La situation de ce PLUi sur la totalité de LFA en cours d'élaboration a parfois semé le trouble dans les esprits.

Parmi cette quarantaine de personnes, plus de la moitié s'est exprimée par écrit soit pendant la permanence, soit après sous une forme ou une autre (autant que je puisse en juger du fait de l'anonymat souhaité quelquefois). Une dizaine s'est renseignée sur des parcelles qui sont dans ou hors PAEN et inconstructibles, donc je les ai renvoyées au PLUi et à l'enquête à venir sur le PLUi. Plusieurs personnes se sont montrées très intéressées par ce PAEN, dispositif encore peu connu.

Consultation du dossier papier en mairie et au Département :

Dans les 12 communes et au Département, les personnes s'étant déplacées pour consulter de visu le dossier ont été relativement peu nombreuses par rapport à la consultation du registre électronique, soit à ma connaissance de l'ordre de 15 personnes en plus des visites à mes permanences. Une personne s'est renseignée aux bureaux du Département et une fois par courriel.

Registre électronique : Avant même le début de l'enquête le 19 janvier à 8 heures, le dossier avait fait l'objet de 294 consultations au total.

Pendant la durée de l'enquête, les consultations du dossier sous sa forme dématérialisée ont été nombreuses et les téléchargements de documents répartis sur les documents et les communes (980 téléchargements). Le nombre de téléchargements concerne, logiquement, en majorité l'arrêté, les notes de présentation et notice descriptive. Les communes ayant le plus fait l'objet de téléchargements sont Boen, Champdieu, Pralong et Trelins.

Au vu de la participation à l'enquête, de la fréquentation des permanences et des nombreuses contributions sous toutes les formes, j'en conclus que le dossier, l'ensemble de ses pièces et les informations ont été complètement accessibles tout au long de l'enquête, que l'information du public a été correctement faite, et même souvent au-delà de ce qu'impose la réglementation.

Je considère que les modalités de l'enquête ont offert au public de bonnes conditions d'informations, et de larges facilités d'expression. Elle s'est déroulée conformément à l'arrêté de prescription. La mise à disposition sur internet du dossier, et l'ouverture d'un registre électronique, ont grandement facilité la prise de connaissance du projet (téléchargement important des pièces du dossier), et l'expression du public. Les moyens, mis en œuvre en matière d'information, et de publicité, relayés par les 12 communes (grâce notamment à leurs sites numériques et applications publiques) allant largement au-delà des strictes obligations réglementaires, se sont avérés des outils efficaces pour porter à la connaissance du public l'existence de cette enquête et les modes d'expression qu'elle offrait. Les permanences ont pu être organisées de manière très satisfaisantes, et le public a pu sans difficulté s'y rendre pour consulter le dossier, inscrire ses observations, et être reçu par mes soins.

Contributions à l'enquête publique et apports de l'expression du public

Les contributions

Au total ce sont 50 (deux doublons) contributions écrites et leurs pièces jointes qui ont été apportées à l'enquête publique dans les délais requis :

- 33 contributions sur le site du registre numérique (si les deux tests de la commissaire enquêtrice sont comptabilisés), avec les courriels, dont 1 doublon (PJ), soit **30**. 5 courriels sur l'adresse dédiée (dont un doublon car PJ non jointe) intégrés par Démocratie Active au registre dématérialisée.
- 19 contributions (dont une copie de courrier), soit **18** sur les registres « papier » dans les 12 mairies selon la répartition suivante. Une lettre recommandée a été adressée au siège de l'enquête publique. Six registres papier n'ont fait l'objet d'aucune contribution, du fait du choix de l'usage de plus en plus important du registre numérique.

En conclusion, l'enquête publique s'est déroulée de manière tout à fait correcte. L'ensemble des mesures de publicité, le dossier complet et précis a permis à chacun de se faire une opinion en connaissance de cause sur le projet de PAEN les permanences étaient suffisantes en nombre d'heures et en amplitude horaire.

La communication sur l'enquête publique a été régulière et efficace de la part du Département et dans les 12 mairies qui ont soit par voie d'affichage, soit par tout autre mode (applications de poche, sites internet). Elles ont permis au public d'être bien informé.

L'expression du public :

Les différentes thématiques abordées sont reprises ci-dessous. Le classement n'a pas été aisé du fait soit quelquefois des contributions laconiques (en quelques mots) ou, à l'inverse, de démonstrations complexes intégrant plusieurs thématiques complémentaires.

Extension du Périmètre : 9

Réduction du Périmètre : 12

Programme d'actions : 4

Hors champ de l'Enquête : 13

Favorable au PAEN : 5

Défavorable au PAEN : 4

Sans objet : 2 (Terrains déjà hors du périmètre de protection)

Autre : 4 demandes de renseignement sur organisation d'une réunion, simple constat du classement actuel.

2.2 Mon appréciation sur le projet de PAEN

Le projet de PAEN couvre 12 communes de Loire Forez Agglomération. Elles ont été fortement touchées par la périurbanisation et l'étalement urbain depuis des décennies. La consommation foncière s'est faite au profit de l'habitat et dans une bonne proportion aussi de l'activité industrielle. Ces éléments sont plus détaillés dans le dossier d'enquête et mon rapport.

Ce périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels est donc nécessaire pour freiner la consommation d'espace naturel et agricole. Le périmètre proposé à l'enquête, est de l'ordre de 11 500 hectares (sur 14 573 hectares de surface totale des 12 communes). **Ce sont les espaces classés en zones N et A, des PLU et du PLUi qui ont été intégrés pour 11 552 hectares sur les 12 825 hectares totaux.** Il s'avère que tous les espaces protégés pour leur usage agricole, sylvicole ou d'intérêt paysager ou écologique n'ont pas été entièrement protégés dans le PAEN dans le cadre de la concertation avec les communes.

J'ai noté que trois critères de protection se démarquaient dans les réunions de travail pour le périmètre de protection :

- la localisation des parcelles ;
- la qualité des sols ;
- l'accès à l'eau.

On observe une grande hétérogénéité dans le statut des exploitants. En effet, moins de la moitié sont propriétaires de leur foncier. Il existe de nombreux baux oraux fragilisant peut-être la pérennité des exploitations en secteur périurbain.

Les deux tiers des agriculteurs rencontrés par LFA pendant l'enquête du diagnostic sont distants de moins de 100 mètres de leur plus proche voisin. Dans 90 % des cas, le voisin direct est un particulier.

Ces deux éléments viennent confirmer la nécessité d'instaurer un périmètre pour protéger et pérenniser sur le long terme l'activité agricole.

La notice descriptive indique que 94 % de la surface agricole déclarée à la PAC (5 965 ha) serait protégée par le périmètre PAEN. En effet, l'élaboration de ce projet, s'est fait en association et en concertation avec les élus, les services techniques de Loire Forez Agglomération et du Département et les agriculteurs. Il a nécessité un important travail, avec un ensemble de partenaires pendant de nombreuses années. Des choix cohérents ont été faits à partir d'un diagnostic territorial, puis

d'enquêtes de terrains. Les 12 communes étaient volontaires pour sa mise en place (délibérations jointes au dossier d'enquête) ainsi que Loire Forez Agglomération.

J'ai conscience du travail effectué par tous, pour réaliser et concevoir les documents soumis à l'enquête et du consensus nécessaire pour répondre au plus près aux enjeux du territoire dans leur ensemble. Dont celui majeur, de la protection des espaces agricoles et naturels face à l'artificialisation des sols et à la consommation foncière importante en zone périurbaine, particulièrement sur le territoire de Loire Forez Agglomération dans lequel s'insèrent les villages de coteaux du Forez.

J'ai constaté que ce projet, tel qu'il est élaboré, respecte les principes législatifs, et les avis réglementaires ont tous été positifs, sans remarques d'opposition. Les avis favorables et réglementaires reconnaissent que ce projet concourt à la préservation des espaces agricoles.

Il est aussi, en concordance avec les mesures et objectifs déclinés dans les documents d'urbanisme :

- Ainsi, le Scot Sud Loire récemment approuvé aux exigences duquel il répond en intégrant dans le périmètre la très grande majorité des espaces classés N et A des communes couvertes par un PLU ou un PLUI, et des espaces naturels et agricoles des communes en RNU.
- J'ai cependant noté que Marcoux, commune au RNU, exclut un grand nombre de parcelles agricoles homogènes et exploitées du PAEN. Ceci contribue parfois à diviser l'espace agricole de manière pas forcément cohérente.

Je prends en compte ce projet, comme un outil qui s'inscrit durablement dans la protection de de l'espace périurbain situé entre Boisset Saint Priest et Boen sur Lignon en répondant aux attentes des communes et de LFA, candidates volontaires, et des agriculteurs associés à l'étude. Avec en particulier pour ces derniers, la sécurisation de la destination des terres qu'ils exploitent. **Je regrette que la question des parcelles irriguées et des parcelles plantées de vignes n'aient pas été intégrées de manière complète.**

Sur le plan environnemental, je remarque qu'en matière de biodiversité et de paysage, les retombées du projet sont indirectes. Ainsi, l'interdiction d'artificialisation des parcelles assure le maintien de « paysages ouverts », et de continuités écologiques non morcelées. Les sols restant enherbés évitent le ruissellement de l'eau, et l'érosion. **Cependant, l'ensemble des secteurs naturels n'ont pas été protégés, notamment en « pourtour » de bourgs, hameaux ou zones d'activités.**

Le programme d'actions a fait l'objet de cette enquête publique également même s'il est toujours en construction. Même s'il est encore à l'état d'ébauche, je ne peux qu'envisager favorablement les objectifs essentiels qu'il poursuit, tant pour l'amélioration des conditions de travail des agriculteurs, pour la consolidation économique des exploitations, le développement de pratiques respectueuses de l'environnement, et le renforcement des relations urbains/ruraux quelquefois conflictuelles sur ces secteurs. **Des contributions intéressantes ont émises pendant l'enquête.**

Les avis et observations du public, exprimées oralement, ou par écrit ne remettent pas en cause le projet de PAEN. Quelques contributions ont cependant donné un avis défavorable sur différents points dont celui de la protection de parcelles agricoles de qualité en périphérie de bourgs, hameaux ou secteurs occupés par de l'artisanat.

Plusieurs points s'avèrent perfectibles et ils sont exposés ci-après :

La thématique de l'extension du périmètre a généré 9 observations, certaines d'ordre général face à ce qui leur semble un PAEN insuffisamment protecteur et souhaitent agrandir le périmètre avec des parcelles agricoles ou naturelles, afin qu'elles soient protégées sur le long terme, contre tout risque d'urbanisation.

Le maître d'ouvrage a détaillé, dans son mémoire en réponse, les critères que doivent remplir les demandes formulées par le public, pour être recevables :

- Vocation agricole de la parcelle confirmée ;
- Parcelle en zone A ou N du PLU en vigueur ;
- Parcelle identifiée clairement. Avec ses références cadastrales ;
- Parcelle non isolée, et en continuité, avec le projet de périmètre ;
- Le réclamant doit être le propriétaire de la parcelle.

S'appuyant sur ces éléments, l'avis du Département a été défavorable pour les demandes identifiées ou a indiqué un traitement de la demande en concertation avec la commune concernée et Loire Forez Agglomération.

Je considère que les critères retenus par le Département sont pertinents, mais que leur application est trop stricte (numéro parcelle, demande par le propriétaire).

J'ai explicité dans le tableau joint au rapport mon avis sur les différentes demandes. Mon rapport apporte aussi des éléments de réponse, notamment en matière de cohérence de périmètre (siège d'exploitation coupé en deux), vastes tènements agricoles, sièges d'exploitations exclus du périmètre ou insuffisamment protégés, secteurs paysagers et de bonne qualité environnementale exclus du PAEN.

J'ai constaté que certains bâtiments agricoles ou sièges d'exploitations ne sont pas dans le PAEN, comme à Montbrison dans les environs du Bruchet. De même, à Boen, la limite du PAEN est à peu de distance du siège d'exploitation de Champbayard (moins de 100 mètres). Dans un secteur proche, limitrophe de Sainte-Agathe-la-Bouteresse (qui s'est retirée de l'étude en début de procédure), une vigne est exclue du périmètre du PAEN.

A Marcoux, dont le périmètre de protection est très différent des autres communes et occasionne un mitage de secteurs non protégés -12 en plus du « bourg »- important (qui nuit à la cohérence de la protection), je regrette qu'il existe des scissions entre les espaces protégés comme à la Croix de la Garde où une longue parcelle le long de la route départementale est exclue du PAEN.

J'ai constaté un nombre important de grandes parcelles cultivées en dehors du PAEN, dans d'autres communes comme Champdieu (ceci m'a d'ailleurs été mentionné dans le cadre de l'enquête).

Plusieurs agriculteurs de Boisset St Priest et le président de l'ASA ont contribué à l'enquête publique pour demander la protection des parcelles qu'ils exploitent. Ce secteur a aussi fait l'objet d'une contribution de la Mairie exposant son avis au titre de la prévision d'accueil/extension d'activités artisanale. Le secteur en question dispose de plusieurs parcelles hors PAEN qui ne sont pas irriguées.

Pour le siège d'exploitation coupé en deux à St-Georges-Hauteville (contribution n°33), j'émet un avis favorable au classement de l'ensemble dans le PAEN. L'intégration de tous les sièges d'exploitation dans le périmètre de protection aurait eu une incidence positive sur les enjeux de transmission ou d'installation d'exploitation et de cohérence du PAEN.

Sur la restriction du périmètre : Cette thématique a fait l'objet de 12 observations. Elles sont presque toutes issues de propriétaires fonciers, dont des agriculteurs mais aussi des communes.

Pour les demandes d'exclusion du périmètre, le Département détaille les cas où il n'est pas favorable :

- Parcelle au sein du périmètre avec constitution d'une dent creuse.
- Parcelle à usage agricole, ou si elle est siège d'exploitation.
- Il serait favorable si la parcelle, en bordure du périmètre, comporte une habitation (sauf exploitant agricole).

S'appuyant sur ces éléments, le maître d'ouvrage a donné des avis défavorables aux demandes identifiées ou pour plusieurs d'entre elles, qui comportent des modifications d'urbanisme, il prendra l'attache de la commune et de Loire Forez Agglomération, maître d'œuvre du PAEN et maître d'ouvrage du futur PLUi.

Que l'avis soit sollicité par le Département, auprès de la commune et de Loire Forez Agglomération, par rapport au PLUi à l'étude, me paraît nécessaire, et indispensable relativement à certaines observations mentionnées dans le tableau joint.

Pour l'une d'entre elles située à Leigneux (n° 6 et 7) j'ai donné un avis favorable pour l'exclusion d'un morceau de parcelle située en bordure de périmètre, et pour la seconde à Trelins émanant de la mairie de Trelins et un projet d'extension du pôle sports/loisirs qui est d'intérêt collectif, je suggère que cette contribution soit examinée favorablement après une analyse particulière tant pour le zonage du PLUi, que dans le cadre du futur PAEN.

Programme d'actions :

Le programme d'actions n'est pas abouti mais a l'avantage de poser les bases d'aides à l'agriculture en général. Il répond en partie aux objectifs stratégiques qu'ils soient transversaux ou directement en réponse aux enjeux du secteur.

Plusieurs remarques viennent apporter des éléments de réflexion générale concernant le programme d'actions. Je prends note que le Département en a pris connaissance et je recommande qu'elles soient intégrées à la suite de la réflexion avant l'approbation du PAEN

Hors champ de l'enquête : Le classement des parcelles en zonage constructible dépend du futur PLUi, et n'est pas du ressort de cette enquête pour le PAEN

Plus d'une dizaine de remarques fait référence à une installation industrielle autorisée sur la commune de Boen sur Lignon. Le terrain concerné est en dehors du PAEN.

Favorable au PAEN

Un avis favorable est souvent donné de manière générale sur le PAEN, et souligne l'intérêt de la mise en place du PAEN car indispensable pour préserver, et valoriser les espaces agricoles et naturels, et indispensable pour assurer le maintien d'une agriculture locale ou encore le développement d'une production agricole de proximité. Certains s'expriment clairement sur la notion de protection des paysages.

Défavorable au PAEN

A l'inverse, les avis défavorables s'appuient sur un manque de justification du PAEN, Ils sont donnés d'une manière générale en raison de la présence de terrains agricoles regroupés, de qualité et constituant un espace homogène agricole. Ces avis interpellent sur la cohérence du document. J'ai donc proposé des améliorations du projet pour garantir sa cohérence et sa réponse aux objectifs présentés. Je recommande que des ajustements puissent intervenir avant l'approbation du PAEN.

Conclusion générale

Ce projet a été mûri pendant de longues années par le Département et Loire Forez Agglomération pour l'ensemble de la procédure d'élaboration du PAEN. La concertation avec les différents acteurs a été menée avec rigueur mais sur un temps très long. Aucune évaluation environnementale n'était requise dans ce cas.

Le PAEN intègre la majeure partie des grands espaces naturels et agricoles stratégiques identifiés sur les 12 communes, assurant leur vocation sur le long terme ainsi que les continuités écologiques dans leur ensemble. L'identité paysagère propre au territoire et garante de son attractivité est ainsi globalement préservée.

Je regrette que le travail sur les 12 communes n'ait pas toujours abouti à un périmètre cohérent répondant à un travail homogène sur les différents enjeux du territoire en suivant les critères de protection, comme indiqué précédemment.

L'enquête publique a permis à tous ceux qui le souhaitent de consulter, étudier le projet par plusieurs moyens, d'obtenir explications et réponses, d'apporter leur contribution au projet de PAEN et de proposer des points d'amélioration..

La procédure légale a été rigoureusement suivie, elle a permis largement l'expression du public.

Les explications fournies par le Département en réponse à mon PVS figurent en annexe au rapport. Elles ont dans l'ensemble (mais pas complètement) répondu à mes questions et contribué à m'éclairer dans mon analyse du dossier et des contributions du public.

En conclusion, je considère que le Département, en bonne collaboration avec la commissaire enquêtrice et les mairies, a pris toutes les dispositions pour bien organiser l'enquête, informer le public et lui permettre d'y participer dans les meilleures conditions. L'enquête s'est déroulée selon des modalités régulières, et aucun incident n'est à déplorer.

Sur la participation du public, ce sont 40 personnes qui sont venues aux permanences, et une quinzaine d'autres qui ont consulté le dossier hors permanences. On observe que la consultation électronique est désormais généralisée à tout public.

L'enquête publique a suscité 50 contributions dans les délais requis et selon les différentes formes offertes (registre papier, registre numérique, courrier...). Ces contributions sont classées selon des thèmes qui sont traités dans mon rapport. Le registre dématérialisé mis en place a pleinement joué son rôle pour l'information du public et sa libre expression.

Je constate que plusieurs types de public se sont manifestés dans cette enquête :

- celui regroupant des particuliers ans une sorte de collectif pour s'exprimer contre une installation industrielle à Boen. Ces demandes sont hors objet de l'enquête.
- Soucieux de l'intérêt général, certains habitants soutiennent le projet, conscients de ses répercussions pour le maintien de l'agriculture locale, le développement d'une production agricole de proximité, et pour le respect des paysages et de la biodiversité. D'autres habitants, à l'inverse, ont un avis très critique sur le projet.
- celui regroupant des propriétaires fonciers, qui découvrent lors de l'enquête, les répercussions directes du périmètre sur leurs parcelles, et sur leurs projets éventuels. Parmi ces derniers, plusieurs ne sont que partiellement opposés à l'intégration de leurs propriétés : ils souhaitent en exclure une partie ou une parcelle, en prévision d'autres projets. A cet égard, certains propriétaires se sont exprimés pour me dire qu'ils regrettent que les propriétaires n'aient pas été associés. Je tiens à souligner que le nombre de propriétaires sur les 12 communes représente des milliers de personnes. Le Département n'a pas les moyens pour organiser une telle information. L'enquête publique est justement le lieu où se renseigner et s'exprimer.
- quelques agriculteurs, dont certains non associés à la démarche, d'autres associés à l'élaboration du document sont venus à l'enquête. Je regrette qu'il aient été peu nombreux alors même que le programme d'actions les intéresse au premier chef. Certains agriculteurs ont découvert que le terrain qu'ils exploitent n'est pas protégé par le PAEN. Ceci soulève la question de l'association de toutes les parties prenantes **tout au long de la démarche**.
- les mairies, soucieuses de l'intérêt communal ou se faisant porte-paroles de demandes d'ordre privé.

Toutes les contributions du public, et mes propres questionnements, ont été portés à la connaissance du maître d'ouvrage au moyen d'un Procès-Verbal de Synthèse, auquel le maître d'ouvrage a répondu sur les demandes précises. Ces réponses sont assorties d'une note complémentaire dans laquelle apparaissent les conditions de ses réponses favorables à certaines demandes, qu'il s'agisse de demandes d'extension ou d'exclusion du périmètre.

A la lecture des compléments d'informations du Département, d'un examen attentif du projet et de nombreuses visites sur le terrain, je conclus que, sous réserve de différentes adaptations du projet mentionnées dans mon avis, ce PAEN peut gagner en cohérence pour protéger l'espace agricole et naturel et pérenniser l'activité agricole.

Le procès-verbal de synthèse, le mémoire en réponse du maître d'ouvrage et enfin le tableau portant dans le détail sur les différentes contributions figurent en annexe au rapport d'enquête, avec l'avis/appréciation de la commissaire enquêtrice.

3 AVIS DE LA COMMISSAIRE- ENQUETRICE

Après une étude attentive du dossier soumis à enquête, réception et analyse des avis des personnes publiques associées, visites des lieux, rencontre avec les élus, renseignements pris auprès de personnes publiques, échanges avec les services du Département et de Loire Forez Agglomération, réception du public lors des permanences, étude des courriers et mémoires remis par le public ou les services du Département de la Loire, après avoir communiqué au Département un procès-verbal de synthèse des observations et avoir examiné le mémoire en réponse qui m'a été transmis, étant donné la forme et la procédure qui m'ont paru régulières (affichage, information du public, dossier, conditions des permanences), étant donné les motivations développées ci-avant :

Au vu des éléments exposés ci-dessus, j'émet un **AVIS FAVORABLE** au projet de création d'un Périmètre de Protection et de Mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains, dénommé « PAEN des Coteaux du Forez » assorti d'une réserve et de 5 recommandations suivantes :

Réserve n°1 concernant l'extension du PAEN demandé par des agriculteurs :

Concernant la contribution n°33 à St Georges Hauteville pour le classement de la totalité de ses bâtiments agricoles dans le PAEN, J'émet la réserve suivante, à savoir le classement des parcelles faisant l'objet de sa demande, constituant la proximité de sa ferme et lui appartenant à classer en totalité dans le PAEN. Ma demande est la même pour le classement dans le PAEN des parcelles appartenant à M. Gay, agriculteur à Marcilly le Châtel (contribution n°RP 05 2026 01 30 02).

Recommandation n°1 concernant le périmètre du PAEN

Dans un souci de cohérence du document et de réponse à son objet de « protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains », je recommande qu'une attention particulière soit portée aux sujets : sièges d'exploitation, vignes, scission de vastes espaces agricoles homogènes et à leur protection sur le long terme avant l'approbation du PAEN. J'ai cité précédemment les exemples les plus visibles de secteurs exclus du périmètre protecteur.

Recommandation n° 2 concernant le périmètre du PAEN et l'irrigation

Je recommande au maître d'ouvrage d'avoir une analyse précise de la question des secteurs irrigués et de la conséquence en matière de cohérence qu'aurait l'exclusion de périmètres irrigués du PAEN pour les agriculteurs et d'apporter une réponse aux contributions afférentes.

Recommandation n°3 Concernant la notice descriptive du projet de PAEN

Je recommande de justifier les choix faits et de compléter la notice descriptive sur le plan environnemental et agricole pour répondre aux objectifs du PAEN de manière cohérente avant l'approbation du PAEN par le Conseil Départemental.

Recommandation n°4 Concernant le programme d'actions :

Je prends bonne note de la réponse du Département et je recommande d'intégrer les différentes problématiques évoquées par les contributeurs et au moment de la rédaction des fiches-actions et du travail ultérieur avant l'approbation du PAEN.

Recommandation n°5 concernant les demandes de réduction du périmètre ou extension :

J'attire votre attention sur mes avis donnés dans le tableau de synthèse concernant certaines demandes émanant de particuliers. J'ai donné un avis favorable à la réduction strictement dans le cas où la demande ne remet pas en cause l'homogénéité du PAEN et un avis favorable à l'extension uniquement quand ceci permet de pérenniser l'agriculture et d'utiliser au mieux les équipements existants.

Fait à Souternon, Le 19 mars 2026
La commissaire-enquêtrice

