

Commune de Mésanger

**Projet de modification du Plan Local d'Urbanisme
et d'intégration au PLU**

du Zonage d'Assainissement des Eaux Pluviales¹

RAPPORT ET CONCLUSIONS

Enquête publique n° 19000193/ 44

du mardi 8 octobre au samedi 9 novembre 2019

Commissaire enquêteur :

Jean-Claude HELIN

¹ La commune ayant renoncé, au cours de l'enquête, à l'approbation du SDAEP et à son intégration au PLU les présentes conclusions ne portent que sur le projet de modification du PLU, celles concernant le SDAEP étant devenues sans objet.

Table des matières

I. Partie. RAPPORT

| | |
|---|------------|
| I. Cadre général de l'enquête | p.4 |
| 1.1 Présentation de la commune | |
| 1.2 Objet de l'enquête | |
| 1.2.1 Sa dualité initiale | |
| 1.2.2 Sa réduction à la modification du PLU | |
| 1.1 Cadre juridique et règlementaire | |
| II. Organisation de l'enquête | p.6 |
| 2.2 Désignation du commissaire enquêteur | |
| 2.2 Réunion préparatoire à l'enquête | |
| 2.3 Composition du dossier d'enquête | |
| 2.3.1 Modification du PLU | |
| 2.3.1 Zonage d'Assainissement | |
| III. Déroulement de l'enquête | p.9 |
| 3.1 Information du public | |
| 3.2 Accessibilité et lisibilité du dossier | |
| 3.3 Participation du public | |
| 3.3.1 Atmosphère générale de l'enquête | |
| 3.3.2 Nombre d'observations | |
| Données quantitatives | |
| Données qualitatives | |
| 3.4 Clôture de l'enquête | |
| 3.5 Remise du procès-verbal de synthèse | |

IV. Analyse des observations de la COMPA **p.13**

V. Analyse des propositions de modification **p.16**

5.1 Propositions formulées par la commune

5.1.1 Modifications du zonage

5.1.2 Modifications du règlement

5.2 Observations des particuliers

5.2.1 Sur l'adresse électronique dédiée

5.2.2 Sur le registre d'enquête

II. Partie CONCLUSIONS ET AVIS **p.25**

1. Présentation de la commune

2. Sur l'objet de l'enquête

2.1.1 Les modifications du PLU

2.1.2 L'abandon de l'approbation du SDAEP

3. Sur l'information et la participation du public

3.1.1 L'information

3.1.2 La participation

4. Sur la prise en considération des avis et des observations du public

4.1.1 L'avis de la COMPA

4.1.2 Les observations des particuliers

AVIS

I Partie : RAPPORT

I. CADRE GENERAL DE L'ENQUETE

I.1 Présentation de la commune

La commune de Mésanger est située à 40km environ au nord-est de Nantes et à 8 km au nord d'Ancenis. Elle a toujours été peuplée et comptait déjà plus de 2000 hbts en 1793 répartis entre le centre bourg et d'importants hameaux en périphérie. Mais elle a connu récemment une très forte croissance démographique passant successivement de 3000 hbts environ en 1990 à 3 900 en 2006 et 4 700 environ en 2016. La population regroupée dans le bourg n'excède pas 2 000 hbts. La majorité de la population (plus de 2 700 hbts) est dispersée au sein de plusieurs gros hameaux dont la commune entend contenir le développement.

Sur le plan administratif la commune fait partie de la communauté de communes du Pays d'Ancenis (la COMPA) qui regroupe 25 communes.

Le présent projet de modification du PLU est le troisième depuis son adoption le 18 juillet 2013.

I.2 Objet de l'enquête

Cet objet a évolué au cours de l'enquête.

1.2.1 Dans sa version initiale il portait sur deux objets différents :

*En premier lieu une modification du PLU, la commune ayant conservé sa compétence en matière de planification urbaine. Le conseil municipal a approuvé ce plan d'urbanisme par une délibération du 18 juillet 2013. Depuis cette date ce document a fait l'objet de plusieurs modifications. Celle qui fait l'objet de la présente enquête, est particulièrement modeste et concerne :

- En matière de zonage, dans le hameau des Etourneaux, une régularisation pour tenir compte d'une décision d'annulation rendue en 2017 par le Tribunal administratif de Nantes, et une correction ponctuelle du zonage au niveau du hameau de La Varenne.
- Sur le règlement deux séries de modifications : la première en matière de règles de recul des constructions le long des voies départementales, la seconde destinée à corriger de façon ponctuelle, les règles de stationnement dans le centre bourg en zone Ua, ainsi que le régime des activités artisanales en zone Ue3.

*En second lieu une « intégration au PLU » du zonage d'assainissement des eaux pluviales. Il ne s'agissait pas en réalité d'une simple intégration au PLU mais d'une enquête publique portant à la fois sur le projet de Schéma d'Assainissement des Eaux Pluviales et sur son intégration dans le PLU avant son approbation par le conseil municipal. C'est ce qui résulte de l'arrêté municipal du 19 décembre 2017 « autorisant Monsieur le Maire à prendre l'arrêté de mise à l'enquête publique du futur plan de zonage d'assainissement pluvial » et précise « qu'elle se déroulera en 2018 dans le cadre d'une révision allégée ou d'une mise en compatibilité du PLU »

Cette intégration avait un double intérêt.

Sur un plan pratique, permettre une meilleure connaissance de ce document par les aménageurs et les opérateurs sur le territoire de la commune. Sur le plan juridique, renforcer sa portée en lui conférant un caractère opposable aux tiers.

Cette dualité d'objet avait deux conséquences :

- La première sur la durée des enquêtes qui relèvent toutes les deux du code de l'environnement. Si la durée de l'enquête relative à la modification du PLU ne peut être inférieure à un mois elle peut cependant être réduite à 15 jours en cas d'absence d'étude environnementale. L'enquête publique relative au Schéma d'Assainissement des Eaux Pluviales impose également une durée qui ne saurait être inférieure à 30 jours, mais elle peut également en application de l'article L 123-9 du code de l'environnement, « être réduite à 15 jours pour un projet, plan ou programme ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale ».

Or la décision de la MRAe du 11 juillet 2019 a dispensé la modification du PLU, comme le schéma d'Assainissement des Eaux Pluviales, d'une étude environnementale ce qui rend juridiquement possible la réduction à 15 jours de la durée globale de cette enquête.

- La seconde sur la nature de l'enquête. Cette dualité en faisait une enquête unique (bien qu'elle ne soit présentée comme telle) permettant la rédaction d'un rapport unique mais rendant nécessaire la rédaction de conclusions séparées.

1.2.2 Ce projet initial a évolué avec la décision prise par le maire de la commune de renoncer à demander au conseil municipal d'approuver le SDAEP et de procéder à son intégration au PLU, réduisant ainsi l'enquête à la seule modification du PLU (cf. la réponse de la commune au procès-verbal de synthèse).

Cette décision a été prise en raison de l'avis défavorable de la COMPA du pays d'Ancenis à cette intégration. Daté du 29 octobre 2019 cet avis est parvenu au cours de l'enquête par la voie assez inhabituelle pour ce genre de document d'un courrier R/AR dont la tonalité générale n'est par ailleurs pas celle des rapports habituels entre élus.

Cet avis défavorable s'appuie notamment sur 3 arguments :

- ***l'insuffisance du dossier de présentation***
- ***l'affichage inapproprié des zones humides sur les zones d'activité du Petit Bois et de l'Aéropole***
- ***l'insuffisance des dispositions envisagées sur les zones d'activité***

Ces critiques ont paru suffisamment décisives au maire de la commune pour renoncer à soumettre au vote du conseil municipal un document qui n'était manifestement pas à jour. Cette intégration est simplement repoussée, après actualisation du document, à une prochaine modification ou révision du PLU.

L'importance des critiques de la COMPA du Pays d'Ancenis conduit toutefois le commissaire enquêteur à s'interroger sur l'avis de la MRAe du 11 juillet 2019 qui considère à l'inverse que « l'intégration du zonage d'assainissement des eaux pluviales de la commune réalisé en 2018 n'appelle pas de remarques particulières », et dispense le SDAEP d'un examen au cas par cas.

I.3 Cadre juridique et réglementaire

Dans sa version initiale la présente enquête est soumise à trois réglementations :

- La réglementation du code de l'urbanisme relative à la modification des PLU (art L 153-36 à L 153-40 du code)
- Les dispositions de l'article L 2224-10 du code général des collectivités territoriales qui imposent la réalisation d'un Schéma d'Aménagement des Eaux Pluviales.
- Les dispositions du code de l'environnement relatives aux enquêtes publiques environnementales régies par ce code dans leur dimension législative et réglementaire pour le PLU comme pour le schéma d'assainissement des eaux pluviales.

II. ORGANISATION DE L'ENQUETE

2.1 Désignation du commissaire enquêteur

Elle résulte d'une décision n° E 19000193 / 44 du 5 septembre 2019 du Tribunal administratif de Nantes suite à la demande du maire de la commune de Mésanger.

2.2 Réunion préparatoire à l'enquête

Cette réunion s'est déroulée le jeudi 12 septembre (de 15 h à 16 h) à la mairie de Mésanger en présence de M. Garreau, maire de la commune, et de M. Renaud, directeur général des services. Elle avait objet de préparer l'enquête publique et de faire le point sur un certain nombre de questions : l'objet de l'enquête, son contexte et ses enjeux / le dossier d'enquête, sa complétude et sa disponibilité / les modalités d'information du public (préalable et concomitante à l'enquête) / les modalités de la dématérialisation / le calendrier de l'enquête / la préparation de l'avis et de l'arrêté d'ouverture de l'enquête.

L'objet de l'enquête

*Cette réunion préparatoire a permis de confirmer que son objet était double et portait à la fois :

- sur une modification du PLU,
- sur le zonage d'assainissement des eaux pluviales de la commune et son intégration dans le PLU.

*Sur l'atmosphère attendue de l'enquête.

En raison du souhait de la commune de ne procéder qu'à des ajustements ponctuels et mineurs de son PLU à l'occasion de cette procédure de modification celle-ci ne devrait pas être de nature à soulever des contestations de particuliers, de mouvements associatifs voire d'oppositions au sein du conseil municipal.

Par sa dimension technique le zonage d'assainissement des eaux pluviales ne paraît pas non plus de nature à conférer un caractère conflictuel à l'enquête.

Le dossier d'enquête

Dans la mesure où, le jour de la réunion, il n'existait qu'un exemplaire du dossier préparé par le bureau d'étude « CITTE CLAES », la commune s'engage à le reproduire dans une version papier dans les meilleurs délais pour en assurer sa transmission effective au commissaire enquêteur, ce qui a été fait dans les délais.

Modalités d'information préalable du public

Cette modification n'a été précédée d'aucune réunion d'information à destination du public. En raison du caractère à la fois ponctuel et limité des modifications envisagées la commune entend se borner, ce qui peut se comprendre, à l'information réglementaire tout en faisant un effort particulier en ce qui concerne l'affichage sur le terrain et l'information du public au cours de l'enquête elle-même.

Modalités de la dématérialisation

Conformément aux exigences textuelles l'avis d'enquête ainsi que le dossier seront mis en ligne sur le site internet de la commune. Une adresse électronique dédiée sera disponible pour permettre au public de s'exprimer (le recours à un registre dématérialisé n'aurait pas de sens pour une simple modification), et un ordinateur sera mis à sa disposition pendant toute la durée de l'enquête à l'accueil de la mairie.

Le public pourra déposer ses observations sur le registre d'enquête et l'adresse électronique dédiée : modificationduplu@mairiemesanger.fr

Calendrier de l'enquête

Elle sera ouverte du mardi 8 octobre à 9 h au samedi 9 novembre à 12 h. Bien qu'il soit juridiquement possible de réduire à 15 jours la durée de l'enquête portant sur la modification du PLU et sur le schéma d'assainissement des eaux pluviales, ces deux documents étant dispensés d'une évaluation environnementale, le maire de la commune a retenu une durée de 31 jours pour permettre au public de disposer d'un temps suffisant pour s'exprimer.

En revanche, en raison de la modicité des enjeux et de leur absence de caractère conflictuel, seules 3 permanences ont été programmées :

Mardi 8 octobre de 9 h à 12 h

Vendredi 18 octobre de 14 h à 17 h

Samedi 9 novembre de 9 h à 12 h

Il a été prévu que le commissaire enquêteur puisse rencontrer M. JAHAN, adjoint à l'urbanisme, le mardi 8 octobre à l'occasion de sa permanence en mairie.

La préparation de l'arrêté et de l'avis d'ouverture de de l'enquête

S'agissant d'une nouvelle modification il a été convenu que la commune reprendrait, en les actualisant, les dispositions de l'avis et de l'arrêté de la précédente modification en veillant au respect des dispositions conjuguées du code de l'urbanisme et du code de l'environnement.

Un accompagnement juridique par le cabinet d'avocats « Cornet, Vincent, Ségurel » a été sollicité à cette occasion.

2.3 Composition du dossier d'enquête

Réalisé par l'agence CITTE CLAES le dossier comporte 5 sous-dossiers dont quatre concernent la modification du PLU le dernier étant consacré au SDAEP :

2.3.1 Modification du PLU

0. Les « pièces administratives »

- L'arrêté n° 2142 du maire de la commune de Mésanger du 17 septembre 2019 prescrivant l'enquête publique (2 p).
- L'avis d'enquête (2 p) ainsi que les attestations de parution de Médialex dans Ouest France et Presse Océan (2 p).
- Un exemplaire des 17 courriers (1 p) adressés par le maire de la commune aux personnes publiques associées ou consultées dans le cadre de la procédure : Préfecture / DDTM / DRAC / Conseil Régional des Pays de la Loire / Conseil Départemental de la Loire Atlantique / COMPA du Pays d'Ancenis / Mairies de Pouillé les Coteaux / Couffé / Ancenis-Saint Géréon / La Roche Blanche / Teillé / Pannecé / Mouzeil / CCI de Nantes / Chambre Régionale d'Agriculture / Chambre Régionale des Métiers et de l'Artisanat / Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie des Pays de la Loire.

Chacun de ces courriers précise que le retour des observations est souhaité pour le 31 octobre au plus tard (soit 8 jours avant la fin de l'enquête).

- La décision de la MRAe du 11 juillet 2019 dispensant d'évaluation environnementale, dans le cadre d'une étude au cas par cas, la modification n° 3 du PLU de la commune ainsi que le schéma d'assainissement des eaux pluviales (2 p.)
- La décision du 12 janvier 2017 du Tribunal Administratif de Nantes annulant l'arrêté du maire de Mésanger du 19 février 2014 refusant de délivrer un permis de construire à Mr et Mme Viaud pour une maison d'habitation sur la parcelle cadastrée YD n° 439 et enjoignant à la commune / de classer en secteur AH la parcelle concernée / de réexaminer la demande de permis de construire dans un délai de 2 mois à compter dudit classement. (5 p).

1. Le rapport de présentation

Ce rapport de 7 pages comporte un préambule suivi d'une présentation des objectifs poursuivis par ces modifications, des évolutions retenues et de leurs conséquences sur l'environnement.

2. Le règlement

Ce document présente la version actuellement en vigueur du PLU (87 p) et la version proposée à l'approbation du conseil municipal dans sa version soumise à l'enquête (88 p).

3. Le zonage

Ce document présente de façon très claire les deux projets de modifications du zonage envisagés dans le hameau des Etourneaux (2 p) et dans le hameau de La Varenne (2p).

2.3.2 Zonage d'assainissement des eaux pluviales (Annexe sanitaire)

Ce dossier comporte :

- Un rapport de 51 pages de la sté ARTELIA du 3 octobre 2017 relatif au schéma directeur et au zonage d'assainissement des eaux pluviales de la commune accompagné d'une carte du zonage, de 4 annexes, de tableaux, ainsi que d'exemples de dispositifs de rétention.
- La délibération du conseil municipal du 19 décembre 2017 (3 p), par laquelle le conseil municipal / arrête le projet de plan de zonage d'assainissement pluvial / valide le schéma directeur des eaux pluviales / soumet ce plan de zonage à l'Autorité Environnementale de l'Etat dans le cadre d'une demande d'examen au cas par cas et autorise le maire à prendre l'arrêté de mise à l'enquête publique avant son approbation et son intégration au PLU.
- Le courrier du maire de Mésanger du 4 janvier 2018 sollicitant une dispense de réalisation de l'évaluation environnementale pour ce zonage.
- La décision de la MRAe du 11 juillet 2019 constatant que « le projet de zonage d'assainissement des eaux pluviales n'appelle pas de remarques particulières ».

III. DEROULEMENT DE L'ENQUETE

3.1 Information du public

La publicité de l'avis d'enquête a été réalisée dans les conditions règlementaires :

- sur le site internet de la commune pendant toute la durée de l'enquête
- par un affichage en mairie pendant cette même durée (notamment sur la vitre d'entrée de la mairie)
- par la publicité dans les quotidiens Ouest France (les 21 septembre et 8 octobre 2019) et Presse Océan (les 25 septembre et 8 octobre 2019)

Elle a été complétée par un affichage de l'avis d'enquête sur le terrain, à la fois dans des lieux particulièrement fréquentés par le public (la mairie, le complexe du Phenix et le complexe du Pont Cornouaille) ainsi que dans les deux hameaux où des modifications étaient envisagées par la modification (Les Etourneaux et La Varenne). Cette information a fait l'objet d'un constat par un employé communal.

Par ailleurs :

- L'arrêté d'ouverture de l'enquête a été régulièrement affiché sur le panneau d'affichage de la mairie
- Le dossier d'enquête, dans sa version papier, a été disponible pendant toute la durée de l'enquête à l'accueil de la mairie aux heures d'ouvertures de cette dernière.
- Un ordinateur et une clé USB comportant le dossier mis à l'enquête ont été mis à la disposition du public pendant cette même durée.

- La version dématérialisée du dossier d'enquête sur le site internet de la commune n'a cependant pas été immédiatement mise en ligne sur le site internet de la commune. Cette anomalie, qui a été signalée par un courriel de M. Provoost dès le premier jour de l'enquête le 8 octobre, a été corrigée le 11 octobre et fait l'objet d'un courriel personnel à l'intéressé l'informant de cette publication. On peut donc estimer que, compte tenu de la durée de l'enquête (31 jours alors que sa durée pouvait légalement être réduite à 15 jours) ce retard n'a pas sérieusement nui à l'information du public.

3.2 Accessibilité et lisibilité du dossier

Du point de vue de leur lisibilité et de leur accessibilité il faut distinguer le dossier relatif à la modification du PLU et celui relatif au zonage d'assainissement.

****Modification du PLU :***

Il est important de rappeler que les modifications envisagées à l'occasion de cette enquête ne comportent aucun enjeu majeur, qu'il s'agisse des dispositions relatives au zonage et au règlement. On peut dans ces conditions comprendre que les avis des PPA et des personnes consultées ne soient pas joints au dossier initial mais le courrier du maire de la commune, daté du 17 septembre 2019, demande expressément que ces avis parviennent plus d'une semaine avant la clôture de l'enquête pour pouvoir être pris en considération dans le cadre de l'enquête.

Le rapport de présentation fait bien le point sur les modifications introduites et souligne leur caractère ponctuel, la modicité de leurs enjeux ainsi que leur absence d'incidence soit sur le milieu agricole soit sur l'environnement :

- Une simple régularisation du zonage destinée à tirer les conséquences d'une décision du Tribunal administratif de Nantes du 12 janvier 2017 dans le hameau des Etourneaux
- Une correction ponctuelle du zonage pour intégrer la totalité d'une longère en zone Ah (elle porte sur 0,3395 ha)
- Deux corrections ponctuelles du règlement dont la première assouplit les règles de stationnement en zone Ua, la seconde assouplit le règlement de la zone Ue3 afin de faciliter l'implantation d'un projet d'activités et de bureaux.
- Quatre corrections du règlement à la demande du Conseil Départemental dont le seul objet est la prise en compte dans le PLU des règles de recul des constructions le long des voies publiques imposées par le schéma routier départemental.

On notera que les pièces administratives incluent également la décision du Tribunal Administratif de Nantes à l'origine d'une des modifications du zonage dans le hameau des Etourneaux.

Les documents qui constituent ce dossier permettent donc effectivement au public d'être complètement informé du contenu et des enjeux des modifications proposées.

***Schéma d'assainissement des eaux pluviales :**

Si le dossier comporte bien l'ensemble des pièces nécessaires à l'enquête (délibération du conseil municipal, avis de la MRAe notamment), la clarté et la lisibilité du rapport de la société Artelia sont moins évidentes en raison de la spécificité de son objet et du caractère très technique du document mis à l'enquête.

On peut donc regretter que ce rapport ne soit pas accompagné d'une note de présentation spécifique à la fois synthétique et moins technique.

Par ailleurs les critiques formulées par la COMPA ont mis en évidence les nombreuses insuffisances techniques de ce document qui ont conduit les élus à renoncer provisoirement à son intégration au PLU.

3.3 Participation du public

3.3.1 Atmosphère générale de l'enquête

L'enquête, dont la durée a été portée à 31 jours (alors qu'elle pouvait être réduite à 15 jours), s'est déroulée sans un climat très apaisé.

Les permanences ont fait l'objet d'une fréquentation régulière, supérieure à celle qui était attendue pour une modeste procédure de modification de PLU, ce qui témoigne de la bonne information réalisée par la commune à l'occasion de cette enquête.

Le commissaire enquêteur tient à remercier le maire, M. Garreau, et son adjoint à l'urbanisme, M. Jahan pour leur attention et la qualité du dialogue noué à cette occasion. Il remercie également M. Renaud (DGS) ainsi que le personnel municipal qui ont veillé attentivement au bon déroulement de l'enquête.

Nombre d'observations du public

Données quantitatives

Observations sur l'adresse électronique dédiée : 2

Observations sur le registre papier : 15

| Permanences | Nb de visites | Nb d'observations |
|---------------------|---------------|-------------------|
| Mardi 8 octobre | 5 | 1 |
| Vendredi 18 octobre | 9 | 7 |
| Samedi 9 novembre | 12 | 7 |
| Total | 26 | 15 |

Données qualitatives

Il est clair qu'une partie du public a profité de la procédure de modification pour formuler, voire reformuler des demandes de changement de zonage déjà exprimées auprès des élus. Le plus souvent ces demandes étaient en effet exprimées en termes de demande de « constructibilité » des parcelles considérées et non de changement de zonage. Plusieurs de ces demandes ne sont d'ailleurs pas assorties d'une motivation dont la pertinence pouvait être appréciée, et ont été formulées à la manière « d'une bouteille à la mer ». Certaines d'entre elles ont fait l'objet d'une simple déposition orale, reprise au registre d'enquête (n° 4 Mme Bourrigaud et n° 9 mme Cadot).

Une partie de ces demandes a cependant été finalisée à l'occasion ou après un passage en permanence au cours duquel le commissaire enquêteur a vivement encouragé les intéressés à justifier leurs demandes s'ils entendaient qu'elles soient prises en considération.

Aucune observation du public n'a été formulée sur le zonage d'assainissement, ce qui n'est pas une surprise, ce genre de document ne mobilisant généralement pas la population.

La seule observation des Personnes Publiques consultées parvenue au cours de l'enquête est celle du président de la COMPA du Pays d'Ancenis qui a adressé au maire de la commune de Mésanger une longue, sévère, et pointilliste série d'observations, accompagnée d'un avis défavorable à l'intégration du SDAEP dans le PLU « en l'état du dossier » et un avis favorable aux autres modifications « sous réserve de la prise en considération effective des observations jointes ».

3.4 Clôture de l'enquête

L'enquête a été close, sans aucun incident le samedi 9 novembre à 12 h.

Le commissaire tient à souligner et à remercier le maire de la commune M. Garreau, et son adjoint à l'urbanisme M. Jahan, pour la qualité du dialogue qu'il a pu entretenir avec eux à l'occasion de cette enquête ainsi que l'ensemble des services de la mairie et leur DGS pour la qualité de leur accueil et leur disponibilité.

3.5 Remise du procès-verbal de synthèse

Le procès-verbal de l'enquête a été remis le mardi 13 novembre à 10 h à l'occasion d'une réunion au cours de laquelle étaient présents M. Garreau, maire de la commune, M. Jahan, adjoint à l'urbanisme, M. Renaud DGS de la commune, la personne responsable du service de l'urbanisme et Mme CITTE-CLAES au nom du bureau d'études CITTE-CLAES. (Annexe n° 2)

Le mémoire en réponse de la commune (Annexe n° 3) a été transmis au commissaire enquêteur le 15 novembre 2019 par voie électronique.

IV. OBSERVATIONS DE LA COMPA DU PAYS D'ANCENIS / REPONSES DE LA COMMUNE ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Dix-sept personnes publiques ont été sollicitées pour avis par le maire de Mésanger dans le cadre de la procédure de modification engagée par la commune : la Préfecture de Loire Atlantique / la DDTM / la DRAC / le Conseil Régional des Pays de la Loire / le Conseil Départemental de la Loire Atlantique / la COMPA du Pays d'Ancenis / les mairies de Pouillé les Coteaux / Couffé / Ancenis-Saint Géréon / La Roche Blanche / Teillé / Pannecé / Mouzeil / la CCI de Nantes / la Chambre Régionale d'Agriculture / la Chambre Régionale des Métiers et de l'Artisanat / la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie des Pays de la Loire.

La seule observation parvenue pendant la durée de l'enquête est celle du président de la COMPA d'Ancenis à laquelle la commune a entendu répondre dans le mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse.

**Observations de la COMPA*

Dans un document de 2 pages (plus une annexe de 2 pages), reçu sous la forme d'un courrier recommandé avec A/R le président de la COMPA a formulé des observations sur tous les aspects du dossier mais très pointillistes et très sévères sur le schéma d'assainissement des eaux pluviales de la commune.

Il émet notamment un « **avis défavorable sur le volet intégration du zonage pluvial en l'état actuel du dossier** », invitant la commune à se rapprocher de ses services « pour trouver une solution satisfaisante », mais « **reste favorable aux autres objets de la procédure de la modification sous réserve de prendre en compte les observations jointes** ».

Les critiques de la COMPA portent sur quatre points principaux :

1. La procédure :

- le choix de la procédure de modification qui « nécessite d'être explicité au regard des dispositions du code de l'urbanisme.

- le fait que « le projet de règlement après modification n'intègre pas les modifications apportées dans le cadre de la procédure de déclaration de projet du parc photovoltaïque de la Coutume approuvé le 17 septembre 2019 ».

2. Le dossier de zonage pluvial

- insuffisance du dossier de présentation pour son support et pour l'absence de précision sur l'intégration ou non du dossier loi sur l'eau de la ZAC de l'Aéropole.

- affichage inapproprié des zones humides sur les zones d'activité du Petit Bois et de l'Aéropole (une étude fine réalisée en janvier 2019 à la demande de la COMPA par le bureau d'études Artelia n'est pas intégrée.

- insuffisance des dispositions envisagées sur les zones d'activité « afin de ne pas remettre en cause des autorisations déjà délivrées (dossier de ZAC, loi sur l'eau), et l'urbanisation de ces secteurs ».

3. Les modalités d'intégration du zonage pluvial dans le PLU

- le renvoi sans précision, dans le règlement du PLU, vers les dispositions du zonage pluvial « n'est pas suffisant pour le rendre opérant ». (Ouvrages et débits de fuite pour les zones urbanisables / obligations de rétention à la parcelle selon les surfaces imperméabilisées dans les zones urbaines). Les obligations de rétention nécessitent d'être précisées (ensemble des constructions ou simplement constructions nouvelles) ainsi que le calcul des surfaces imperméabilisées.

- nécessité de compléter le lexique

4. Les modifications du PLU

- ne règlent pas les incompatibilités du PLU avec le SCOT : constructibilité hors centre bourg, optimisation des potentialités foncières importantes, protection de la trame verte et bleue communale, évoquées avec la COMPA lors d'une réunion du 30 août 2018.

- non intégration de la protection des haies.

- absence d'OAP sur les secteurs stratégiques du centre bourg.

- rédaction de certaines dispositions du règlement « qui posent des difficultés pour l'instruction des autorisations du droit des sols ».

- marge de recul le long des routes départementales : dans les zones A, Ah et N remplacer la référence à la notion d'agglomération par la référence à « en dehors des espaces urbanisés », cette disposition étant liée à la loi Barnier et non au schéma routier départemental » (art R 111-6 du C.Urb.).

- stationnement. La suppression de l'obligation en centre bourg mérite d'être mieux analysée et mieux justifiée.

- revoir la formulation défectueuse de l'article 1.10 en secteur U3

- revoir la rédaction des articles 9 et 11.3 dans les secteurs Ah et Nh.

***Réponse de la commune**

1. Sur la procédure

« Le dossier de zonage pluvial sera complété »

2. Sur le schéma de zonage pluvial et son intégration au PLU

« La commune retire l'intégration du SDAEP dans le PLU »

3. Sur les modifications du PLU

- Incompatibilités PLU/SCOT

« La commune fera référence au document réalisé... » (par un cabinet d'avocats spécialisé en droit de l'urbanisme « Etude de compatibilité PLU/SCOT) qui démontre la compatibilité entre les deux documents et expose la situation vis à vis des OAP »

-Non intégration de la protection des haies

« Ce travail fera l'objet d'une démarche dans le cadre d'une prochaine révision »

-Absence d'OAP sur les secteurs stratégiques du centre bourg

« La commune fera référence au document « Etude de compatibilité PLU/SCOT qui expose la situation vis-à-vis des OAP »

-Dispositions du règlement

« En l'absence de précisions (exemples et extraits du règlement) il n'est pas donné suite »

-Marge de recul le long des routes départementales

« Il semble y avoir confusion entre la notion de « zone agglomérée » et « zone urbanisée ». Le règlement a été écrit avec la notion de « zone agglomérée comme demandé et en accord avec le conseil départemental au moment de la révision qui avait intégré la notion loi Barnier. La rédaction n'est donc pas modifiée »

-Stationnement

« Cette rédaction a été largement débattue avec la COMPA ; il a été décidé de ne pas empêcher la rénovation et la réhabilitation des constructions existantes dans le bourg. L'évolution de cette règle a été faite en concertation avec la COMPA pour ne pas empêcher l'évolution de l'existant »

-Formulation de l'article 1.10 en secteur Ue3

« Ceci n'est pas l'objet de la présente modification et pourra être étudié lors d'une prochaine procédure »

-Rédaction des articles 9 et 11.3

« Ceci n'est pas l'objet de la présente modification et pourra être étudié lors d'une prochaine procédure »

Avis du commissaire enquêteur

La décision la plus importante est évidemment celle du retrait par la commune de l'approbation en l'état du SDAEP et de son intégration au PLU. Prenant acte des critiques de la COMPA sur ce document qui n'est effectivement pas à jour la commune a préféré, à juste titre, différer cette approbation et cette intégration à la prochaine modification ou révision de son PLU, après que ce document ait été à la fois mis à jour et complété. Le commissaire enquêteur ne peut qu'approuver la sagesse de cette décision.

Le commissaire enquêteur n'a pas en revanche qualité pour émettre un avis sur la divergence d'interprétation des textes juridiques entre la COMPA et la commune quant à la question de la compatibilité du PLU avec le SCOT et celle des OAP en centre bourg. Il relève cependant que la commune s'appuie sur l'expertise d'un cabinet d'avocat spécialisé en droit de l'urbanisme pour assoir sa position.

Il n'a pas non plus qualité pour prendre position sur le différend relatif aux modalités d'intégration des dispositions du Schéma routier Départemental concernant les marges de recul le long des voies

départementales, mais il souligne la nécessité de leur intégration pour une complète information des aménageurs fonciers et du public.

En ce qui concerne la dérogation aux règles de stationnement en centre bourg le commissaire enquêteur relève que la commune rappelle que la question n'a pas fait débat lorsqu'elle a été discutée avec la COMPA. Par ailleurs la visite des lieux à laquelle il a procédé l'a convaincu que le nombre des rénovations envisagé était peu important et qu'il existait en centre bourg et dans sa proximité immédiate un nombre élevé de places de parking publics parfaitement en mesure de justifier cette dérogation.

Il prend acte de ce que la commune prendra en considération la protection des haies ainsi que les quelques corrections rédactionnelles - identifiées - qui lui sont demandées à l'occasion de la prochaine modification ou révision de son PLU.

V. ANALYSE DES PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS, REPONSES DE LA COMMUNE ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

On distinguera deux séries de propositions : celles formulées par la commune et celles des particuliers au cours de l'enquête.

5.1 Propositions formulées par la commune

Si l'on fait abstraction de l'intégration du SDAEP dans le PLU, les propositions de la commune sont limitées par leur nombre et modestes par leur contenu. Elles portent sur 2 modifications de zonage et quelques modifications du règlement.

5.1.1 Modifications du zonage

****Intégration des parcelles YD 438 et 439 en zone Ah.***

Suite à la décision du Tribunal administratif de Nantes du 12 janvier 2017 (n° 1403588) passée en force de chose jugée cette première proposition a pour objet, dans le hameau des Etourneaux, d'intégrer les parcelles YD 438 et YD 439, classées en zone A dans l'ancien PLU, en zone Ah

Avis du commissaire enquêteur :

S'agissant de la parcelle n° 439, seule visée par cette décision, le commissaire n'a pas à formuler d'avis. Il constate simplement que la commune a l'obligation juridique de procéder à ce classement en raison de l'autorité de la chose jugée qui s'attache à cette décision.

En ce qui concerne la parcelle YD 438, non visée par la décision, la proposition de l'intégrer dans la zone Ah résulte implicitement de la motivation du jugement d'annulation du Tribunal. La consultation du document cartographique du village des Etourneaux joint au dossier montre que ces deux parcelles constituent effectivement une « dent creuse » au sens du jugement et que la proposition de la commune de l'intégrer à la zone Ah est parfaitement justifiée.

Avis favorable

*La seconde proposition, présentée comme une simple « correction ponctuelle » a pour objet d'intégrer en zone Ah, dans le hameau de La Varenne, une parcelle construite mais classée en zone A dans le précédent PLU. La commune explique que ce classement résulte d'une erreur d'appréciation « car il avait semblé que celle-ci était agricole. Or il s'avère qu'elle appartient à un tiers. Son classement en zone A n'a pas de sens, d'autant qu'il s'avère que le zonage coupe en deux le bâtiment », privant ainsi le propriétaire de la possibilité « de procéder à la réhabilitation de cette longère ».

Reçus à l'occasion de la dernière permanence les propriétaires de ce bâtiment ont effectivement exprimé le souhait de le rénover pour éviter qu'il tombe en ruine. Cette proposition s'est heurtée à l'opposition de M et Mme Huet (obs n° 8) dont les bâtiments d'élevage se situent au droit, et à moins de 50 m de cette parcelle. Ayant déjà dû déplacer leur activité M. et Mme Huet s'inquiètent de cette éventuelle rénovation pour une création de logement. Elle se situerait en effet à proximité immédiate de leurs bâtiments d'élevage, pour une activité qui implique de nombreux mouvements d'engins agricoles pouvant générer d'importants conflits de voisinage.

Réponse de la commune

La commune maintient sa proposition de classement en Ah. Elle considère qu'il s'agit simplement « de rectifier une erreur matérielle » du zonage et précise que « cette extension ne grève en rien le périmètre de proximité ».

Avis du commissaire enquêteur

La consultation du document graphique joint au projet de modification du plan de zonage montre que celui qui avait été retenu dans le PLU précédent fait effectivement problème : il coupe artificiellement en deux une longère, il interdit au propriétaire de procéder à sa réhabilitation et, la superficie du terrain d'assiette concerné est très faible (0,3395 ha). Ce simple ajustement ponctuel est donc dépourvu d'incidence sur le parcellaire agricole.

Si l'on peut tout à fait comprendre l'inquiétude de M. et Mme Huet le classement en zone Ah de ce bâtiment, compte tenu de la configuration des lieux, ne paraît pas contestable (il n'existe aucune justification pour le maintenir en zone A), et surtout ce classement ne préjuge pas des décisions qui pourront être prises ultérieurement en matière de réhabilitation ou d'autorisation de construire (notamment pour y réaliser un logement), compte tenu du périmètre de proximité avec les bâtiments d'élevage de M et Mme Huet.

Avis favorable

5.1.2 Modifications du règlement

Deux propositions sont formulées à l'initiative de la commune :

****Modification de l'article 12 pour les zones Ua et Ub.***

Il est proposé une dérogation aux dispositions qui imposent un nombre de places de stationnement par logement pour la construction de logements neufs en fonction du nombre de logements construits : 2 places par logement neuf et, pour les opérations supérieures à 5 logements, une place supplémentaire par tranche de 3 logements. « Cette règle ne s'applique pas en cas de rénovation, réhabilitation ou création de logements par changement de destination ».

Avis du commissaire enquêteur

Avec cette dérogation la commune entend favoriser les opérations de rénovation et de changement de destination du bâti existant dans le centre bourg qui serait rendu difficile voire impossible avec le maintien des exigences de création de places de stationnement pour les constructions neuves. Dans son mémoire en réponse la commune rappelle que « cette rédaction a largement été débattue avec la COMPA » et que l'évolution de cette règle a été faite « en concertation avec la COMPA pour ne pas empêcher l'évolution de l'existant ».

Ce souci de la commune est parfaitement légitime et la dérogation - qui ne concernera qu'un petit nombre d'opérations - peut également se justifier par le nombre élevé de places sur les parkings publics existants dans le centre bourg, ce que confirme une visite des lieux.

Avis favorable

****Modification du « caractère » du sous-secteur Ue3 de la zone Ue et des articles Ue1 et Ue2***

En ce qui concerne le caractère de la zone Ue, il s'agit de faire évoluer le pôle commercial du centre bourg en supprimant la référence aux « activités artisanales de bouche » et en maintenant les usages de service, d'artisans et de commerce afin de faciliter l'implantation d'un projet local d'activités et de bureaux.

Avis du commissaire enquêteur

Il s'agit d'une modification du règlement destinée à tenir compte de l'évolution des usages de ce petit pôle commercial, au demeurant très actif, inutilement bridé par la référence « aux activités artisanales de bouche ».

Avis favorable

****Cinq modifications sont formulées par la commune à la demande du Conseil départemental :***

Elles concernent toutes de simples adjonctions réglementaires relatives aux règles de recul des constructions le long des voies départementales dont les modalités varient en fonction des zones concernées. Des adjonctions sont ainsi introduites à l'article 3 pour les zones Uh, A, Ah et N, et quatre à l'article 6 pour les zones Uh, UI, 1AUh, 2AU, A, Ah et N.

Avis du commissaire enquêteur.

Dans la mesure où il s'agit de la prise en considération par le PLU de dispositions réglementaires relevant d'un autre document, le Schéma Routier Départemental, (ou de la loi Barnier pour la demande de la COMPA), et qui s'imposent au PLU, le commissaire enquêteur prend acte de ces demandes et souligne la nécessité de leur introduction dans le PLU pour permettre une information complète et pertinente des aménageurs, des services instructeurs et plus généralement du public.

5.2 Observations des particuliers

Il faut souligner que la commune de Mésanger a entendu, à l'occasion de l'engagement de cette procédure, ne procéder qu'à des modifications ponctuelles et limitées de son PLU.

Cette position de principe explique le recours à la procédure de « modification » et non à celle de la « révision » de son document d'urbanisme.

Elle permet également de comprendre le renvoi très fréquent, dans ses réponses aux particuliers sur des demandes de changements de zonage (exprimées le plus souvent sous la forme de demande de « constructibilité » des parcelles concernées), à un réexamen de ces demandes à l'occasion de la prochaine procédure de modification ou de révision de son document d'urbanisme.

Dans ces conditions le commissaire enquêteur a procédé, dans ses conclusions, à un avis global sur l'ensemble de ces réponses différées.

5.2.1 Observation(s) formulée(s) sur l'adresse électronique dédiée

*1*Observation de M. Jean-Pierre Provoost*

Formulée le 8 octobre, premier jour de l'enquête, elle porte sur plusieurs points :

La désignation du commissaire enquêteur : « dont les qualités ne devraient pas se traduire par leur dernier métier mais signaler si un commissaire enquêteur est membre ou président de la commission d'enquête », et dont « l'adresse personnelle ne devrait pas figurer dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête ».

Le fait que le dossier d'enquête ne soit pas accessible sur le site internet de la commune.

L'absence de pertinence de la référence à la notion d'agglomération dans les zones urbaines pour les marges de recul imposées par le département le long des voies départementales et une remarque grammaticale sur la nécessité de recourir au présent et non au futur.

Le souhait que les conclusions du commissaire enquêteur permettent « d'éviter d'autres, voire d'incessantes adaptations ultérieures ».

Réponse de la commune

« La commune a mis le document à sa disposition sur son site internet dès le 4^{ème} jour d'enquête et celle-ci a duré un mois. Ainsi le public a largement pu consulter celui-ci »

Avis du commissaire enquêteur

Les observations de M. Provoost concernent moins l'objet de l'enquête que les modalités de la procédure suivie pour son organisation, des corrections rédactionnelles ainsi que le rôle du commissaire enquêteur dans la conduite de l'enquête.

- Sur la désignation du commissaire enquêteur : Les dispositions législatives et réglementaires du code de l'environnement relatives à la désignation du commissaire enquêteur sont particulièrement succinctes. Toutefois :

M. Provoost a raison de rappeler que, pour des raisons de discrétion l'adresse personnelle du commissaire enquêteur ne devrait pas figurer sur l'arrêté d'ouverture de l'enquête (cette maladresse, qui résulte de la reproduction du précédent arrêté de modification, est cependant sans conséquence sur la régularité de l'enquête, et sera corrigée pour la rédaction des prochains arrêtés).

L'article L 123-10 du code impose en revanche que soient précisées « le nom et les qualités du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête ». Cette qualité est traditionnellement interprétée dans la pratique des tribunaux administratifs comme renvoyant à l'activité actuellement ou antérieurement exercée par le commissaire enquêteur (pour les retraités elle ne peut évidemment viser que leur activité antérieure), et elle est simplement destinée à éclairer le public sur ce point. C'est en application de cette disposition que le Tribunal Administratif de Nantes précise cette qualité au moment de la désignation d'un commissaire enquêteur et que celle-ci est reprise dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête comme l'impose l'article L 123-10. Cette qualité est évidemment totalement indépendante des multiples raisons pour lesquelles une commission d'aptitude fait le choix de retenir ou non un candidat et qui n'ont pas à être explicitées dans un arrêté de désignation. Quant à l'observation relative à qualité de « commissaire enquêteur unique » ou de « membre d'une commission d'enquête » elle est sans objet puisqu'elle résulte nécessairement de la rédaction de l'arrêté de désignation, ce qui est le cas en l'espèce.

- Le dossier d'enquête n'a été effectivement mis en ligne que le 11 octobre, après le début de l'enquête ce qui est regrettable, mais l'intéressé a été informé personnellement par un courriel joint du 11 octobre 2019, à 16 h 44, de sa mise en ligne sur le site internet de la commune.

-L'absence de pertinence de la référence à la notion d'agglomération et le fait que celle-ci « n'aurait pas sa place, en toute zone urbaine au sens du document d'urbanisme » n'appelle pas de commentaire de ma part, de même que la référence au présent et non au futur dans la rédaction de cette partie du règlement.

-Enfin il faut rappeler que la durée de vie d'un PLU est au moins d'une dizaine d'années et que cette longévité rend indispensable, dans toutes les communes, des réajustements sous les différentes formes juridiques prévues à cet effet par le code de l'urbanisme (révision ou modification). Ces évolutions du PLU relèvent par ailleurs de la compétence exclusive des élus et les conclusions du commissaire enquêteur ne peuvent avoir pour objet et encore moins pour effet de demander une limitation de leur usage (au demeurant limité en pratique par la durée et le coût de ces procédures).

2* Observation de monsieur Fabrice Houllier, village de La Poibelière

M. Houllier est propriétaire de 3 parcelles : ZK 142 (au lieu-dit Vignes des Gaudrais, ZP 13 au lieu-dit Champ de Troche et ZP 22 au lieu-dit La Poibelière, situées toutes les trois en zone A du PLU et demande que ces parcelles soient déclarées « constructibles ». Il joint les extraits correspondant du cadastre. Il invoque le fait « qu'une partie de ces terres se trouve déjà entre 2 habitations avec un accès direct à la voie publique » et que sa mère « a pu bénéficier d'un changement du PLU (1000 m) sur l'une de ces parcelles ».

Réponse de la commune

« Cette demande ne fait pas partie des objets de cette modification. De plus elle rentre dans une éventuelle procédure de révision ».

5.2.2 Observations formulées sur le registre d'enquête.

3*Observation de Mme Guilloteau, village de La Roche

Mme Guilloteau, propriétaire de la parcelle cadastrée ZX 370 au village de La Roche demande que cette parcelle soit classée non en A mais en Ah dans le PLU soumis à l'enquête.

Dans cette démarche madame Guilloteau est accompagnée de Mr et Mme Oréal, acquéreurs potentiels de cette parcelle. L'objet et l'enjeu de cette demande concernent la possibilité offerte dans la zone Ah de permettre, « pour le bâti existant non agricole dispersé ... une évolution limitée de ce bâti » ce qui n'est pas autorisé en zone A.

Réponse de la commune

« Cette demande ne fait pas partie des objets de cette modification. De plus elle rentre dans une éventuelle procédure de révision ».

4*Observation de Mme Bourrigaud Gisèle, village de la Millaudière

Mme Bourrigaud formule 2 demandes :

- que les parcelles YC 324 et YC 325 situées à la Millaudière et classées en A soient déclarées constructibles (classement en Uh ?)

- que la parcelle YC 118 sur laquelle se trouve un bâtiment agricole soit également constructible (classement en Ah ?)

Réponse de la commune

« Cette demande ne fait pas partie des objets de cette modification. De plus elle rentre dans une éventuelle procédure de révision ».

5*Observation de Monsieur Robin Dominique, village de La Galicheraie

M. Robin demande que sa parcelle YL91 au hameau de La Galicheraie soit classée en Ah et non en A.

Réponse de la commune

« Cette demande ne fait pas partie des objets de cette modification. Il ne s'agit pas de corriger une erreur de révision. C'est plutôt une évolution du statut d'occupation des bâtiments. Ce type de situation sera revu au moment d'une prochaine révision »

6*Observation de Monsieur André Landais, village de La Cormerie RD 65

M. Landais, qui est chef d'entreprise, demande que la parcelle ZS 41 (environ 20 000 m²), contiguë à son exploitation industrielle, soit classée en zone artisanale pour permettre l'extension de son activité.

Réponse de la commune

« Demande de classement en zone artisanale pour extension d'activité. Cette demande ne rentre pas dans l'économie générale du présent PLU. Par contre, ceci pourra être étudié dans le cadre d'une prochaine révision allégée si la commune démontre l'intérêt général du projet (développement économique de la commune. Mais en aucun cas une extension de la zone A ne peut se faire dans le cadre d'une simple modification »

7*Observation de Mr et Mme Bricaud

Mr et Mme Bricaud qui habitent Saint Géréon demandent que la parcelle ZO 279 dont ils sont propriétaires au lieudit Moulin de Lande soit déclarée constructible et joignent un extrait du cadastre. Les intéressés ont déjà fait une demande en ce sens le 31 juillet 2019 et précisent qu'une route de desserte est envisagée le long de cette parcelle.

Réponse de la commune

« Cette demande ne fait pas partie des objets de cette modification. De plus elle rentre dans une éventuelle procédure de révision ».

8*Observation de Mr et Mme Huet, village de La Varenne

Mr et Mme Huet expriment leur opposition à la proposition de la commune de classer en zone Ah le bâtiment, qualifié de longère, situé au hameau de La Varenne. Ayant déjà dû déplacer leur activité en raison de problèmes de voisinage ils ne souhaitent pas se retrouver dans la même situation. Ils expliquent que ce bâtiment est en très mauvais état, et surtout qu'il se situe en proximité immédiate de leurs bâtiments d'élevage nécessitant de nombreux déplacements d'engins agricoles. Ils craignent donc sa rénovation pour la réalisation d'une habitation qui ne manquerait pas de susciter des conflits de voisinage

Réponse de la commune

« La modification du PLU classe en zone Ah un bâtiment qui se trouve entre deux constructions de tiers permettant de rectifier une erreur matérielle. Ainsi cette extension ne grève en rien le périmètre de proximité »

9*Observation de Mme Cadot, village de la Galicheraie

Propriétaire récente de la parcelle YL 198 au hameau de La Galicherie, contigüe à la parcelle YL 106 sur laquelle est édifiée sa maison d'habitation, Mme Cadot souhaite pouvoir édifier un garage sur cette parcelle.

Réponse de la commune

« Cette demande ne fait pas partie des objets de cette modification. De plus elle rentre dans une éventuelle procédure de révision ».

10*Observation de Monsieur Richard Joseph, village de La Varenne

Monsieur Richard, qui habite Ancenis, demande que la parcelle ZZ 128 au hameau de la Varenne, actuellement classée en zone Ah soit « déclarée constructible ». Il explique que sur cette parcelle il a édifié, en dur, un abri de jardin de 20 m2 dont les photos jointes montrent le caractère atypique pour un abri de jardin dans la mesure où il s'agit d'un bâtiment enduit, à double pente d'un toit recouvert d'ardoises.

Réponse de la commune

« Cette demande ne fait pas partie des objets de cette modification. De plus elle rentre dans une éventuelle procédure de révision ».

11*Observation de M. Guillon, village de La Blinière

Dans le village de La Varenne M. Guillon demande le classement en Ah, pour transformation, d'un ancien bâtiment agricole.

Réponse de la commune

« Cette demande n'est pas l'objet de la modification. Il ne s'agit pas de corriger une erreur de la révision. Ce type de situation sera vu au moment d'une prochaine révision »

12*Observation de M. Mme Viel, village des Salles

M. et Mme Viel possèdent un ensemble de bâtiments agricoles d'une incontestable valeur historique (une partie remonte au 15^{ième} siècle) et patrimoniale, ce que montrent les documents joints à leur observation. Ils demandent le classement en Ah des parcelles concernées en vue d'en permettre la réhabilitation.

Réponse de la commune

« Cette demande n'est pas objet de la modification. Il ne s'agit pas de corriger une erreur de la révision. De plus elle rentre dans une éventuelle procédure de révision. Cette demande ne fait pas partie des objets de cette modification. De plus elle rentre dans une éventuelle procédure de révision. Ce type de situation sera vu au moment d'une prochaine révision. La réhabilitation d'une partie des bâtiments pourrait être accordée dans le cadre d'un projet en lien avec l'activité agricole du type accueil à la ferme ».

13*Observation de M.Mme Le Rest Cesbron, village de La Mondaire

M. et Mme Le Rest-Cesbron demandent s'il est possible que leur parcelle située 20 rue des Lauriers et qui mesure 3800m² soit classée dans une zone qui permette sa divisibilité (classement en Uh ?).

Réponse de la commune

« Le classement de cette parcelle est en Ah. Ainsi la division de parcelle pour la rendre constructible est impossible. Cette demande ne fait pas partie des objets de cette modification. De plus elle rentre dans une éventuelle procédure de révision. Ce type de situation sera vu au moment d'une prochaine révision »

14*Observation de M et Mme Perrouin, village du Gibounet

M et Mme Perroin demandent que la parcelle ZP 237 dont ils sont propriétaires soit désormais « constructible » (demande de classement en Uh ?).

Réponse de la commune

« Le classement de cette parcelle est en Ah. Demande de classement en Uh. Ainsi la division de parcelle pour la rendre constructible n'est pas possible. Cette demande ne fait pas partie des objets de cette modification. De plus elle rentre dans une éventuelle procédure de révision »

15*Observation de M. Florent, village de Tacon

M. Florent demande que les parcelles dont il est propriétaire (YM 51 a et b), actuellement classées en Ah, deviennent constructibles. A l'appui de sa demande il invoque l'accès direct à la route, la desserte

par un chemin et son intégration dans un ensemble de constructions existantes. (demande de classement en Uh ?).

Réponse de la commune

« Demande de classement en Uh. Cette demande ne fait pas partie des objets de cette modification. De plus elle rentre dans une éventuelle procédure de révision »

16*Observation de M. Vigneron, village de la Rousselière

M. Vigneron demande que la parcelle dont il est propriétaire, ZY 518, actuellement classée en Ah, devienne constructible. Il invoque le fait qu'il y a installé l'eau, l'électricité et le tout à l'égout (demande de classement en Uh ?)

Réponse de la commune

« Demande de classement en Uh. Cette demande ne fait pas partie des objets de cette modification. De plus elle rentre dans une éventuelle procédure de révision »

17*Observation de l'indivision Fromentin, village de La Mondaire

L'indivision Fromentin demande que deux parcelles dont ils sont propriétaires, ZZ 279 et ZZ 280, deviennent constructibles. Les indivisaires invoquent le fait que ces parcelles bénéficient des réseaux d'électricité, du service d'eau et de l'assainissement. Par ailleurs la RD 164 qui passait auprès des parcelles a été déviée depuis plusieurs années en dehors du village de La Mondaire.

Réponse de la commune

« Le classement de cette parcelle est en Ah. Demande de classement en Uh. Ainsi la division de parcelle pour rendre constructible n'est pas possible. Cette demande ne fait pas partie des objets de cette modification. De plus elle rentre dans une éventuelle procédure de révision ».

II de Partie.

CONCLUSIONS ET AVIS

sur la modification du PLU de la commune de Mésanger

Les présentes conclusions s'appuient sur une analyse de l'objet et des enjeux de l'enquête publique, des modalités de la mise en œuvre de l'information du public, de la façon dont les observations formulées au cours de l'enquête ont été prises en considération par la commune, ainsi que du respect par ce projet des politiques publiques nationales en matière d'urbanisme et d'environnement.

1. Présentation de la commune

La commune de Mésanger est située à 40km environ au nord-est de Nantes et à 8 km au nord d'Ancenis. Elle a toujours été peuplée. Elle comptait déjà plus de 2000 hbts en 1793 répartis entre le centre bourg et d'importants hameaux en périphérie. Mais elle a connu récemment une très forte croissance démographique passant successivement de 3000 hbts environ en 1990 à 3 900 en 2006 et 4 700 environ en 2016. La commune connaît donc une incontestable pression démographique, mais la population regroupée dans le bourg n'excède pas 2 000 hbts, la majorité (plus de 2 700 hbts) étant dispersée au sein de quelques gros villages. Elle entend en maîtriser à la fois la croissance et ses modalités.

Sur le plan administratif la commune fait partie de la communauté de communes du Pays d'Ancenis (la COMPA) qui regroupe 25 communes.

Le présent projet de modification du PLU est le troisième depuis son adoption le 18 juillet 2013.

2. Sur l'objet de l'enquête

L'objet initial de l'enquête était double : des modifications mineures du PLU et l'approbation, ainsi que son intégration au PLU, du Schéma d'Assainissement des Eaux Pluviales.

La décision d'abandonner ce second objet a été prise par le maire de la commune à la suite de la remise du procès-verbal de synthèse, en raison du caractère incomplet de ce document.

2.1. Les modifications du PLU

*Il est important de souligner :

- que les modifications envisagées par le projet soumis à l'enquête ne comportent aucun enjeu majeur, qu'il s'agisse des dispositions relatives au zonage ou au règlement du PLU. L'élément déclencheur de la procédure est notamment imposé à la commune par l'obligation de tirer les conséquences d'une décision du Tribunal administratif de Nantes du 12 janvier 2017 passée en force de chose jugée.

- que la préoccupation de la commune, à l'occasion de cette procédure, a été de s'en tenir à de simples régularisations ou à des corrections ponctuelles du zonage ou du règlement et non de procéder à une révision plus générale de son PLU qu'elle entend renvoyer à une procédure ultérieure.

*Le rapport de présentation fait bien le point sur cet aspect de l'objet de l'enquête et souligne ce caractère ponctuel, la modicité de ses enjeux ainsi que leur absence d'incidence sur le milieu agricole et sur l'environnement :

- Une simple régularisation du zonage destinée à tirer les conséquences d'une décision du Tribunal administratif de Nantes du 12 janvier 2017 dans le hameau des Etourneaux.
- Une correction ponctuelle du zonage pour intégrer la totalité d'une longère en zone Ah (elle porte sur 0,3395 ha), mesure présentée comme la rectification d'une erreur matérielle du précédent PLU.
- Deux corrections ponctuelles du règlement dont la première est destinée à assouplir les règles de stationnement en zone Ua, la seconde à assouplir le règlement de la zone Ue3 afin de faciliter l'implantation d'un projet d'activités et de bureaux.
- Quatre corrections du règlement à la demande du Conseil Départemental dont le seul objet est la prise en compte dans le PLU des règles de recul des constructions le long des voies publiques, règles de recul dont la prise en compte est imposée par les dispositions d'urbanisme du schéma routier départemental.

2.2 L'abandon de l'approbation du SDAEP et de son intégration au PLU

Le projet initial a évolué avec la décision prise par le maire de la commune (à l'occasion de sa réponse au procès-verbal de synthèse), de renoncer à demander au conseil municipal d'approuver le SDAEP et de procéder à son intégration au PLU (cf. annexe n° 2 Réponse de la commune au procès-verbal de synthèse).

Cette décision a été prise en raison de l'avis défavorable de la COMPA du pays d'Ancenis à cette intégration. Daté du 29 octobre 2019 cet avis est parvenu au cours de l'enquête par la voie assez inhabituelle pour ce genre de document d'un courrier R/AR dont la tonalité générale n'est par ailleurs pas celle des rapports habituels entre élus.

Cet avis défavorable s'appuie notamment sur 3 arguments :

- l'insuffisance du dossier de présentation
- l'affichage inapproprié des zones humides sur les zones d'activité du Petit Bois et de l'Aéropole
- l'insuffisance des dispositions envisagées sur les zones d'activité

Ces critiques ont paru suffisamment décisives au maire de la commune pour renoncer à soumettre au vote du conseil municipal un document qui n'était manifestement pas à jour. Son intégration est donc repoussée, après actualisation, à la prochaine modification ou révision du PLU.

Le commissaire enquêteur ne peut qu'approuver cette décision.

L'importance des critiques de la COMPA du Pays d'Ancenis conduit toutefois le commissaire enquêteur à s'interroger sur l'avis de la MRaE du 11 juillet 2019 qui considère à l'inverse que « l'intégration du zonage d'assainissement des eaux pluviales de la commune réalisé en 2018 n'appelle pas de remarques particulières », et dispense le SDAEP d'un examen au cas par cas.

3. Sur l'information et la participation du public

3.1 L'information du public

Les élus, à juste titre en raison de la modicité des enjeux, n'ont pas souhaité mettre en place une concertation préalable ni même organiser une réunion publique. Mais alors que juridiquement il était possible de limiter à 15 jours la durée de cette enquête ils ont entendu la porter à 31 jours pour assurer une complète information du public.

Il faut souligner à cette occasion que le maire de la commune M. Garreau, son adjoint à l'urbanisme M. Jahan, ainsi que M. Renaud (DGS) et le personnel communal ont manifesté, tout au long de l'enquête, le souci constant de faciliter l'information du public et la tâche du commissaire enquêteur.

La publicité de l'avis d'enquête a été réalisée dans les conditions règlementaires / sur le site internet de la commune pendant toute la durée de l'enquête / par un affichage en mairie pendant cette même durée / par la publicité dans les quotidiens Ouest France (les 21 septembre et 8 octobre 2019) et Presse Océan (les 25 septembre et 8 octobre 2019).

Elle a été complétée par un affichage sur le terrain, à la fois dans des lieux particulièrement fréquentés par le public (la mairie, le complexe du Phenix et le complexe du Pont Cornouaille) ainsi que dans les deux hameaux où des modifications étaient envisagées (Les Etourneaux et La Varenne).

Par ailleurs l'arrêté d'ouverture de l'enquête a été régulièrement affiché sur le panneau d'affichage de la mairie / le dossier d'enquête, dans sa version papier, a été disponible pendant toute la durée de l'enquête à l'accueil de la mairie aux heures d'ouvertures de cette dernière / un ordinateur et une clé USB comportant le dossier mis à l'enquête ont été mis à la disposition du public pendant cette même durée (sans qu'il en soit fait usage).

*Le fait que le dossier d'enquête n'ait été mis en ligne sur le site internet de la commune que le 11 octobre dans l'après-midi, soit 4 jours après le début de l'enquête s'est avéré sans conséquence pratique sur l'information du public dès lors que M. Provoost, qui en avait fait l'observation dès le 8 octobre, premier jour de l'enquête, a été informé personnellement par courriel (Annexe 1) de cette mise en ligne le 11 octobre à 16 h 44, soit 4 jours après le début de l'enquête / que le dossier était dans son intégralité disponible en version papier pendant toute la durée de l'enquête / que dans le souci de permettre au public de disposer d'une durée d'information suffisamment longue la commune avait souhaité que la durée de l'enquête soit portée à 31 jours alors qu'elle pouvait être réduite à 15 jours.

L'information du public sur l'existence de l'enquête, sur son objet et ses enjeux a donc été tout à fait satisfaisante.

3.2 La participation du public

Elle a été supérieure à celle qui pouvait être attendue compte tenu de la modicité des enjeux de l'enquête et s'est déroulée dans un climat très apaisé.

Les trois permanences organisées ont été régulièrement et de plus en plus fréquentées, notamment celle du samedi matin pour la fermeture de l'enquête : 5 visites lors de la première permanence, 9 la seconde et 12 la troisième, ce qui tend à montrer que l'information du public a été bien assurée.

Globalement 17 observations ont été recueillies, 2 par voie électronique et 15 à l'occasion ou la suite d'un passage à la permanence.

Il est clair qu'une partie du public a profité de cette enquête pour formuler, voire reformuler des demandes antérieurement exprimées auprès des élus.

La plupart ne sont d'ailleurs pas assorties d'une motivation suffisante (souvent une simple référence à des réseaux existants ou à la présence de constructions voisines), et sont formulées un peu à la manière « d'une bouteille à la mer » en termes de demande de « constructibilité » ou de « divisibilité » des parcelles concernées et non de changement du zonage qui était en jeu.

4. Sur la prise en considération des avis et des observations du public

La présente enquête a fait l'objet d'un seul avis, celui de la COMPA, et de 17 observations de particuliers.

4.1 Avis de la COMPA

*S'agissant de l'approbation du SDAEP et son intégration au PLU le président de la COMPA du Pays d'Ancenis a adressé au maire de la commune de Mésanger une longue, sévère, et pointilliste série d'observations, accompagnée d'un « avis défavorable à l'intégration du SDAEP dans le PLU en l'état du dossier ». Cet avis a conduit le maire de la commune à renoncer à solliciter de son conseil municipal l'approbation en l'état du SDAEP et à son intégration au PLU.

Le commissaire enquêteur ne peut qu'adhérer à ce choix en raison du caractère manifestement incomplet du SDAEP. Il eut été à la fois inutile et dangereux du point de vue de la qualité de l'information et de la sécurité juridique de procéder « en l'état » à son approbation et à son intégration dans le PLU.

*La COMPA a également émis un avis favorable aux modifications du PLU « sous réserve de la prise en considération effective des observations jointes ».

- compatibilité SCOT /PLU
- absence d'OAP sur les secteurs stratégiques du centre bourg.
- non intégration de la protection des haies.
- rédaction de certaines dispositions du règlement « qui posent des difficultés pour l'instruction des autorisations du droit des sols ».
- marge de recul le long des routes départementales : dans les zones A, Ah et N remplacer la référence à la notion d'agglomération par la référence à « en dehors des espaces urbanisés », cette disposition » étant liée à la loi Barnier et non au schéma routier départemental » (art R 111-6 du C. Urb.).
- stationnement. La suppression de l'obligation en centre bourg mérite d'être mieux analysée et mieux justifiée.
- revoir la formulation défectueuse de l'article 1.10 en secteur U3
- revoir la rédaction des articles 9 et 11.3 dans les secteurs Ah et Nh.

Toutes ces observations ont fait l'objet d'un examen par la commune et d'une réponse dans sa réponse au procès-verbal de synthèse.

Le commissaire enquêteur observe que :

Les deux plus importantes, la demande de mise en compatibilité SCOT/PLU et celle de la création d'OAP sur les secteurs stratégiques du centre bourg, font l'objet d'un désaccord ancien entre la commune et la COMPA sur une question d'interprétation de textes. La commune adossant sa position sur l'expertise d'un cabinet d'avocats spécialisé en droit de l'urbanisme le commissaire enquêteur n'a pas qualité pour trancher ce débat juridique.

Il n'a pas non plus qualité pour prendre position sur le différend relatif à certaines modalités d'intégration des dispositions du Schéma routier Départemental relatives aux marges de recul le long des voies départementales, mais il entend souligner la nécessité de cette intégration pour une complète information des aménageurs fonciers, des services instructeurs et du public.

En ce qui concerne la dérogation aux règles de stationnement en centre bourg la commune rappelle que cette question a été débattue avec la COMPA et n'a pas été contestée lors de ces échanges. Le commissaire enquêteur prend acte de cette déclaration.

Il prend enfin acte de ce que la commune intégrera la protection des haies ainsi que les quelques corrections rédactionnelles - identifiées - qui lui sont demandées à l'occasion de la prochaine modification ou révision de son PLU.

4.2 Demandes des particuliers

Les 17 observations des particuliers ont toutes fait l'objet d'une analyse par le commissaire enquêteur, d'un examen par la commune, et d'une réponse de cette dernière dans sa réponse au procès-verbal de synthèse.

A l'occasion de leur examen la commune a fait le choix de s'en tenir à la position qui était la sienne lorsqu'elle a engagé le projet de modification de son PLU : tirer les conséquences d'une décision du TA passée en force de chose jugée, intégrer à la demande du Conseil départemental les dispositions d'urbanisme du schéma routier départemental, procéder à de simples rectifications d'erreurs matérielles et à des corrections mineures du règlement et ne pas s'engager dans des modifications plus importantes de son zonage.

Cette position explique qu'après examen de ces observations la commune a entendu différer sa position à l'occasion de la plus prochaine modification ou révision de son PLU en le précisant pour chacune de ces demandes.

Le commissaire enquêteur prend acte de ce choix des élus dans la mesure où il relève de leur compétence, qu'il est en conformité avec les raisons qui ont conduit la commune à engager cette modeste procédure de modification, et surtout qu'il ne constitue pas une fin de non-recevoir aux demandes des particuliers mais ouvre la voie à un réexamen ultérieur de leurs demandes.

5. Sur les propositions de la commune

Il est important de rappeler qu'en raison de leur caractère aucune de ces propositions de la commune soumises à l'enquête n'est de nature à mettre en cause les orientations de la politique nationale en matière d'urbanisme et d'environnement.

5.1 En matière de zonage

***Intégration des parcelles YD 438 et 439 en zone Ah.**

Suite à la décision du Tribunal administratif de Nantes du 12 janvier 2017 (n° 1403588) cette première proposition a pour objet, dans le hameau des Etourneaux, d'intégrer les parcelles YD 438 et YD 439, classées en zone A dans l'ancien PLU, en zone Ah.

Le commissaire enquêteur n'a pas d'avis à émettre sur cette prise en compte d'une décision du Tribunal Administratif passée en force de chose jugée et dont le contenu s'impose juridiquement à la commune.

*La seconde proposition a pour objet d'intégrer en zone Ah, dans le hameau de La Varenne, une parcelle construite mais classée en zone A dans le précédent PLU.

Avis du commissaire enquêteur

La consultation du document graphique joint au projet de modification du plan de zonage montre que celui qui avait été retenu dans le PLU précédent fait effectivement problème : alors que l'ensemble des bâtiments est classé en Ah le zonage en A coupe artificiellement en deux une longère, il interdit au propriétaire de procéder à sa réhabilitation et la superficie du terrain d'assiette concerné est très faible (0,3395 ha). Ce simple ajustement ponctuel est donc dépourvu d'incidence sur le parcellaire agricole qui caractérise la zone A.

Si l'on peut tout à fait comprendre l'inquiétude – et l'opposition - de M. et Mme Huet lors de l'enquête le classement en zone Ah de ce bâtiment ne paraît pas contestable compte tenu de la configuration des lieux. Il n'existe en effet aucune justification pour le maintenir en zone A, et surtout ce classement ne préjuge pas des décisions qui pourront être prises ultérieurement en matière de réhabilitation ou d'autorisation de construire de ce bâtiment (notamment pour y réaliser un éventuel logement), compte tenu du périmètre de proximité avec les bâtiments d'élevage de M et Mme Huet.

Avis favorable

5.2 Modifications du règlement

Deux propositions sont formulées :

***Modification de l'article 12 pour les zones Ua et Ub.**

La commune propose une dérogation aux dispositions qui imposent un nombre de places de stationnement par logement pour la construction de logements neufs en fonction du nombre de logements construits : 2 places par logement neuf et, pour les opérations supérieures à 5 logements, une place supplémentaire par tranche de 3 logements.

Avis du commissaire enquêteur

Avec cette dérogation la commune entend favoriser les opérations de rénovation et de changement de destination du bâti existant dans le centre bourg qui serait rendu difficile voire impossible avec le maintien des exigences de création de places de stationnement pour les constructions neuves. Dans son mémoire en réponse la commune rappelle que « cette rédaction a largement été débattue avec la

COMPA » et que l'évolution de cette règle a été faite « en concertation avec la COMPA pour ne pas empêcher l'évolution de l'existant ».

Ce souci de la commune est parfaitement légitime et la dérogation - qui ne peut concerner qu'un nombre très limité d'opérations - se justifie également par le nombre relativement élevé de places de stationnement sur les parkings publics existants dans le centre bourg, ce que confirme une visite des lieux.

Avis favorable

****Modification du « caractère » du sous-secteur Ue3 de la zone Ue et des articles Ue1 et Ue2***

En ce qui concerne le caractère de la zone Ue, il s'agit de faire évoluer le pôle commercial du centre bourg en supprimant la référence aux « activités artisanales de bouche » et en maintenant les usages de service, d'artisans et de commerce afin de faciliter l'implantation d'un projet local d'activités et de bureaux.

Avis du commissaire enquêteur

Il s'agit d'une modification du règlement destinée à tenir compte de l'évolution des usages de ce petit pôle commercial, qui est particulièrement actif en raison de sa localisation, et inutilement bridé par la référence « aux activités artisanales de bouche ».

Avis favorable

****Cinq modifications sont formulées par la commune à la demande du Conseil départemental :***

Elles concernent toutes des dispositions règlementaires relatives aux règles de recul des constructions le long des voies départementales dont les modalités varient en fonction des zones concernées. Des adjonctions sont ainsi introduites à l'article 3 pour les zones Uh, A, Ah et N, et quatre à l'article 6 pour les zones Uh, UI, 1AUh, 2AU, A, Ah et N.

Avis du commissaire enquêteur.

Dans la mesure où il s'agit de la simple introduction dans le PLU de dispositions d'urbanisme relevant d'un document préexistant, le Schéma Routier Départemental (ou la loi Barnier), le commissaire enquêteur prend acte de cette introduction et souligne sa nécessité pour une information complète et pertinente des aménageurs, des services instructeurs et plus généralement du public.

Avis

Pour l'ensemble de ces raisons j'émet un avis favorable à la modification du PLU

de la commune de Mésanger

Le

Annexes

n°1. Courriel adressé à M Provoost

n°2. PV de Synthèse

n°3 Réponse de la commune

