

ENQUÊTE PUBLIQUE UNIQUE

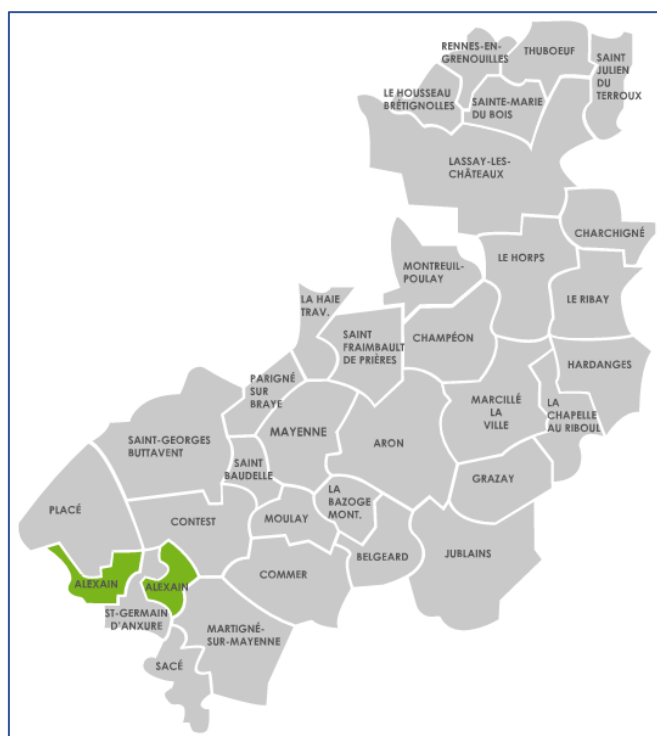
- ✓ MODIFICATION N° 1 DU PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL DE MAYENNE COMMUNAUTÉ
 - ✓ PROPOSITIONS DE PÉRIMÈTRES DÉLIMITÉS DES ABORDS SUR LES COMMUNES DE MAYENNE ET DE SAINT-GEORGES-BUTTAVENT
-

CONCLUSIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Sur la modification n° 1 du plan local d'urbanisme intercommunal de Mayenne Communauté

ENQUÊTE PUBLIQUE DU LUNDI 24 OCTOBRE 2022 À 9 HEURES

AU VENDREDI 25 NOVEMBRE 2022 À 17 HEURES



**Le commissaire enquêteur :
Daniel BUSSON**

Département de la Mayenne

Page 1 sur 10

TA de Nantes – E22000047/53 du 5 avril 2022 – Enquête publique unique relative à la modification n° 1 du PLUi de Mayenne Communauté, et des périmètres délimités des abords, deux sur la commune de Mayenne et une sur le site de Fontaine Daniel à Saint-Georges-Buttavent, du lundi 24 octobre 2022 à 9 h au vendredi 25 novembre 2022 à 17 h.

1	GÉNÉRALITÉS	3
2	LES ENSEIGNEMENTS DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE	3
2.1	Sur le dossier d'enquête	3
2.2	Sur l'information et la participation du public.....	4
2.3	Sur le bilan de l'enquête	5
2.4	Sur le climat de l'enquête	6
2.5	Sur les modifications proposées au PLUi.....	6
2.5.1	Sur les objectifs poursuivis	6
2.5.2	Sur les modifications du zonage entraînant des changements de règles	7
2.5.3	Sur les modifications du règlement entraînant des changements de règles	7
2.5.4	Sur les clarifications apportées	9
2.5.5	Sur les améliorations de forme et corrections d'erreurs matérielles	9
2.5.6	Sur les incidences prévisibles de la modification n° 1 du PLUi sur l'environnement	9
3	AVIS SUR LES MODIFICATIONS PROPOSÉES AU PLUi.....	9

GLOSSAIRE

CDPENAF : Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers
ERC : Éviter, Réduire, Compenser
GES : Gaz à Effet de Serre
ICPE : Installation Classée pour la Protection de l'Environnement
PCAET : Plan Climat Air Énergie Territorial
PDA : Périmètre Délimité des Abords
PLH : Plan Local de l'Habitat
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PLUi : Plan Local d'Urbanisme Intercommunautaire
STECAL : Secteur de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées
ZAN : Zéro Artificialisation Nette

Note méthodologique

L'enquête publique unique portant, d'une part sur la modification n° 1 du PLUi de Mayenne communauté, et d'autre part sur le projet de périmètres des abords sur les communes de Mayenne et Saint-Georges-Buttavent fait l'objet, comme le code de l'environnement le prévoit, d'un rapport unique et de conclusions motivées séparées pour chacun des projets.

Dans le rapport d'enquête publique, j'ai présenté le projet, objet de l'enquête, la composition du dossier soumis à enquête, l'organisation et le déroulement de celle-ci. J'ai également fait le bilan de l'enquête, recensé et analysé les observations déposées par le public. Il m'appartient maintenant d'apporter des appréciations sur le projet soumis à enquête, sur les observations recueillies et d'émettre mon avis personnel.

1 GÉNÉRALITÉS

Le projet de modification du PLUi est soumis aux dispositions du code de l'urbanisme notamment ses articles L.153-36 à L.153-48.

L'enquête publique a été conduite dans le respect des prescriptions des articles L123-1 et suivants et R 123-1 et suivants du code de l'environnement.

2 LES ENSEIGNEMENTS DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

2.1 Sur le dossier d'enquête

Le dossier physique de cette enquête publique unique était constitué de deux documents principaux, l'un pour le projet de modification du PLUi de Mayenne Communauté, et l'autre pour le projet des périmètres délimités des abords sur les communes de Mayenne et Saint-Georges Buttavent.

Dans le dossier relatif à la modification n° 1 du PLUi, les différentes pièces avaient été regroupées, classées et numérotées dans un ordre logique : Notice explicative, pièces administratives, pièces relatives à la concertation préalable et les délibérations, désignation du commissaire enquêteur par le Tribunal Administratif, arrêté d'ouverture de l'enquête publique, avis d'enquête, parutions dans les annonces légales, présentation du projet de modification, recueil des avis des communes, avis de la MRAe, avis des autres PPA.

La notice explicative m'est apparue très didactique et de nature à bien informer le public sur la procédure. S'agissant d'un regroupement de différents documents, le dossier n'avait pu être paginé. Toutefois, le classement logique des différentes pièces, avec des intercalaires qui identifiaient le contenu, permettait une consultation relativement aisée. De plus, le dossier comportait 186 pages et n'était donc pas très volumineux.

Le dossier numérique était identique au dossier physique. Il était accessible sur le site internet de Mayenne Communauté, dans la rubrique « Urbanisme » ; rubrique dans laquelle il était également possible d'accéder au PLUi approuvé le 4 février 2020, ainsi qu'à la modification simplifiée n° 1 approuvée le 31 mars 2022. Le public disposait donc d'un historique utile pour suivre l'évolution de ce document d'urbanisme et comprendre les objectifs de cette nouvelle modification.

En conclusion, j'estime que le dossier d'enquête permettait au public de prendre connaissance du projet, d'en apprécier les enjeux et de participer à cette dernière étape de la consultation avant l'approbation de la modification n° 1 du PLUi.

2.2 Sur l'information et la participation du public

L'information du public a respecté les dispositions réglementaires : Publication des avis d'enquête dans les annonces légales de deux journaux (Ouest-France et Courrier de la Mayenne) ainsi que sur le site internet de Mayenne Communauté, affichage au siège de Mayenne Communauté ainsi que sur les panneaux d'affichage des mairies de la communauté de communes, affichage sur site dans la ville de Mayenne et la commune de Saint-Georges-Buttavent concernées par les périmètres des abords.

Mayenne Communauté a utilisé son bulletin pour diffuser une information sur le déroulement de l'enquête. De plus, Mayenne Communauté a suivi mes recommandations en sollicitant les communes pour qu'elles utilisent tous les moyens à leur disposition pour faire connaître l'enquête publique et inciter les habitants à s'informer et à participer. Sur ce point, on peut citer l'information sur le panneau d'affichage lumineux de Martigné-sur-Mayenne, l'information en page d'accueil sur les sites internet des communes de Mayenne, Martigné-sur-Mayenne et Saint-Georges-Buttavent. Les communes qui accueillaient une permanence ont globalement suivi ces recommandations. Les autres communes n'ont pas mis en œuvre de dispositifs complémentaires d'information ; toutefois, Mayenne Communauté ne peut en être rendu responsable, d'autant plus que certaines communes, de taille très modeste, ne disposent pas de moyens d'information numériques.

Concernant les permanences, Mayenne Communauté m'a proposé de ne pas les limiter à la ville de Mayenne, mais de couvrir l'ensemble du territoire de la communauté de communes. Une permanence a ainsi été programmée à Lassay-les-Châteaux dans le nord du territoire, une dans le sud

à Martigné-sur-Mayenne et une autre à Saint-Georges-Buttavent dans la mesure où cette commune était concernée par un périmètre des délimités des abords.

Enfin, il convient de signaler que ce dispositif a été efficace puisque des habitants se sont déplacées en dehors de leurs communes de résidence pour me rencontrer lors d'une permanence ; ce qui tend donc à démontrer la qualité de l'information.

En conclusion, j'estime que les dispositions réglementaires en matière d'information du public ont été respectées et que Mayenne Communauté est allée au-delà de ces obligations réglementaires pour informer les habitants. Mayenne Communauté a par ailleurs adopté des dispositions appropriées pour aller vers les habitants de ce territoire majoritairement rural.

2.3 Sur le bilan de l'enquête

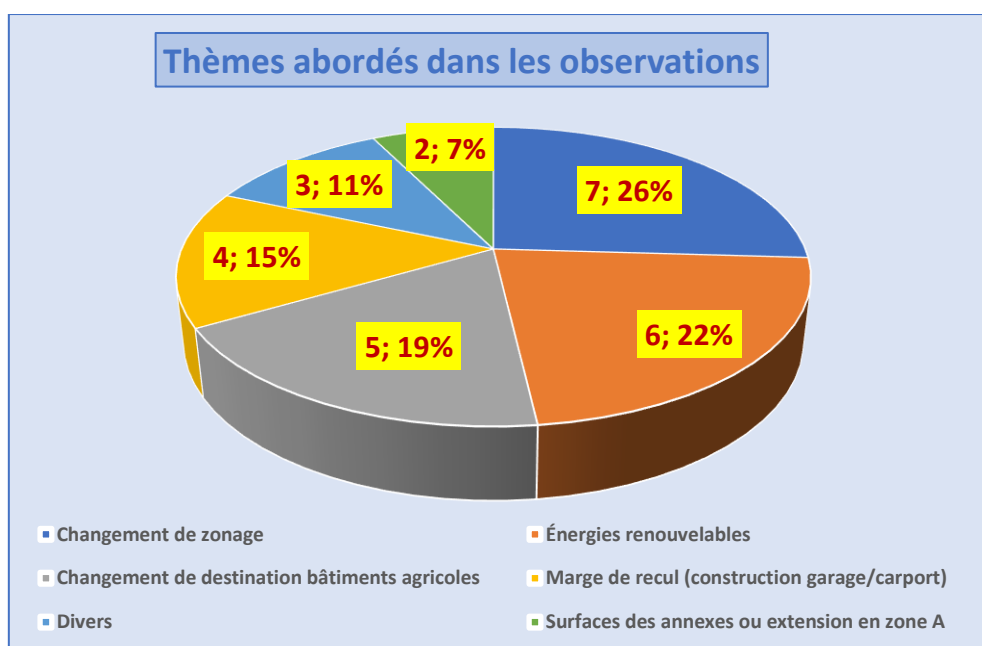
La consultation du dossier physique au siège de Mayenne Communauté et dans les trois mairies où il était déposé a été faible.

Concernant la consultation du dossier numérique, Mayenne Communauté m'a transmis une synthèse des téléchargements des différents documents du dossier. Ces chiffres figurent dans mon rapport (page 55). On peut estimer qu'une soixantaine de personnes se sont intéressées au projet de modification n° 1 du PLUi puisqu'elles ont téléchargé le document de présentation qui intégrait le résumé non technique.

Durant les permanences, 27 personnes se sont présentées pour me rencontrer. L'essentiel des informations sollicitées portaient sur la modification du PLUi.

Certes, au regard de la population de la communauté de communes, l'intérêt porté par le public à ce projet est relativement faible.

Durant l'enquête publiques, 27 observations ont été déposées.



- **Les demandes de changement de zonage** (7 observations). Elles portent sur des parcelles, classées en zone A ou N, pour lesquelles un classement en zone constructible est demandée.
- **La problématique des énergies renouvelables** (6 observations) revient également souvent. Il s'agit essentiellement du développement du photovoltaïque, notamment pour la cohabitation avec l'agriculture et l'autosuffisance des exploitations agricoles.
- **Les demandes de changement de destination de bâtiments agricoles** (5 observations). Elles concernent 3 nouvelles demandes, un changement étant déjà répertorié dans le projet et un autre déjà intégré au PLUi actuel.
- **Les marges de recul (4 observations)**. Il s'agit principalement d'apporter plus de souplesse pour permettre la construction de garages ou de carports.
- **Parmi les observations diverses**, l'une porte un regard critique sur les conséquences de cette modification, notamment au regard de l'application de la loi Climat et Résilience et de l'application du « zéro artificialisation nette », et une autre s'apparente plutôt à une demande de précision sur la gestion de l'eau à la parcelle.

Ces chiffres traduisent une faible participation du public, au regard de la population de la communauté de communes.

Je considère que les réponses apportées par Mayenne Communauté, mentionnées dans mon rapport au paragraphe 9.3.2 sont appropriées ; bon nombre d'entre elles ne peuvent pas être prises en compte dans le cadre de cette procédure de modification.

En synthèse, si l'intérêt marqué par le public et sa participation apparaissent relativement faible, l'enquête publique a eu le mérite de mettre en lumière les préoccupations des personnes qui se sont exprimées. De ces observations, il se dégage des aspects qui pourront être étudiés lors de la prochaine révision du SCoT et du PLUi de Mayenne Communauté.

2.4 Sur le climat de l'enquête

L'enquête publique s'est déroulée dans un climat serein ; aucun incident n'est à signaler. J'ai pu tenir les permanences dans de bonnes conditions d'accueil du public. Les locaux qui ont été mis à ma disposition étaient accessibles aux personnes à mobilité réduite, et les moyens matériels étaient adaptés à l'importance de ce projet.

En conclusion, l'enquête publique s'est déroulée dans de bonnes conditions. Les modalités d'organisation étaient globalement adaptées aux objectifs et aux enjeux du projet.

2.5 Sur les modifications proposées au PLUi

2.5.1 Sur les objectifs poursuivis

Le PLUi de Mayenne Communauté est relativement récent puisqu'il a été approuvé le 4 février 2020. Toutefois l'évolution de certains projets, les retours d'expérience sur la mise en œuvre de ce

PLUi, les difficultés d'interprétation constatées à la lecture de certaines règles, le constat de certaines erreurs matérielles ou incohérence ont amené Mayenne Communauté à proposer ces modifications.

Les objectifs poursuivis par cette modification du PLUi me paraissent fondées et relever du bon sens ; le PLUi étant un projet de territoire, qui conditionne le développement et la vie de ces communes, nécessite une adaptation permanente.

2.5.2 Sur les modifications du zonage entraînant des changements de règles

Le projet mentionne **12 anciens bâtiments agricoles qui pourraient changer de destination** et au cours de l'enquête publiques **3 nouvelles demandes** ont été formulées. Ces bâtiments viennent s'ajouter aux 104 déjà répertoriés dans le PLUi en vigueur. La MRAe recommande de présenter pour chacun de ces bâtiments une argumentation sur la prise en compte des critères de la CDPENAF. La Chambre d'Agriculture de la Mayenne rappelle que seuls les sièges d'exploitation ne présentant plus d'activité agricole depuis au moins 3 ans peuvent être retenus. Dans sa réponse, Mayenne Communauté rappelle qu'en fine, c'est la CDPENAF (commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers) qui est la seule habilitée à autoriser ou non un changement de destination en fonction des critères d'analyse au moment de la demande. Ce sont donc 15 bâtiments maximum qui sont concernés ; ce qui représente 15% de l'existant. Je considère que ce point reste donc sous contrôle et ne doit pas entraîner de dérive.

Les réponses apportées par Mayenne Communauté sur les autres changements de zonage prévus dans les communes de Sacé, La Haie Traversaine, Belgeard et Saint-Georges Buttavent n'appellent pas de remarques de ma part.

***En synthèse,** je considère que les réponses formulées par Mayenne Communauté, tant sur les remarques de la MRAe et des PPA que sur les observations formulées par le public, me paraissent cohérentes et adaptées aux particularités de ce territoire essentiellement rural.*

2.5.3 Sur les modifications du règlement entraînant des changements de règles

Les nouvelles règles d'extension des habitations (300 m² d'emprise maximales au sol) en zone A et N ont soulevé des remarques de la MRAe sur l'impact de cette règle en termes d'artificialisation des sols, de gestion des eaux et de leur traitement par les dispositifs d'assainissement non collectif, et de préservation de la biodiversité. La MRAe recommande de mieux expliciter le besoin d'accroître la constructibilité dans ces zones. Dans les observations recueillies au cours de l'enquête, un déposant demande même que la surface maximale soit portée à 400 m² ; cette demande ne paraît pas recevable. Comme les changements de destination d'anciens bâtiments agricoles, l'assouplissement des règles d'extension des habitations doit être analysé en prenant en compte la particularité du territoire. Nous sommes dans un territoire essentiellement rural, hormis la ville de Mayenne, et ces dispositions permettent de valoriser l'existant en matière d'habitat et de maintenir un équilibre entre la ville de Mayenne et les secteurs ruraux. Ces nouvelles dispositions répondent mieux aux besoins spécifiques des personnes qui ont choisi d'habiter en campagne ou qui l'envisage. S'il est difficile d'apprécier les réelles conséquences de ces assouplissements, j'estime qu'elles ne devraient pas être trop

importantes et que la compatibilité avec le PADD du PLUi n'est pas remise en cause. *Je recommande cependant à Mayenne Communauté d'apporter quelques développements sur ce point.*

La possibilité ouverte pour des extensions contemporaines ne me paraît pas nuire à l'harmonie et à la cohésion des habitations, pas plus que l'assouplissement de la règle relative aux matériaux autorisés en toiture (matériaux teinte ardoise, toitures terrasses ou à faible pente).

Concernant l'augmentation de l'emprise au sol des annexes en zone A et N (maximum 100 m² par unité foncière), l'autorisation des piscines de 50 m² maximum en zone A afin de s'harmoniser avec la règle existant pour la zone N, je considère que ces modifications restent raisonnables. L'augmentation de la surface maximale des abris de jardins à 20 m² me paraît bien encadrée par la disposition prise sur la hauteur au faitage limitée à 2,5 mètres. Il en est de même pour les dispositions prévues pour préserver la qualité des clôtures et des murs en pierre apparente.

L'autorisation des abris pour animaux en zone A (hors exploitation agricole) vise à harmoniser la règle entre les zone A et N ; elle me paraît de bon sens et répond, comme le rappelle Mayenne Communauté, à l'obligation d'« éviter les souffrances qui pourraient résulter de variations climatiques » imposée par le code rural.

Le retrait des constructions à 20 mètres des cours d'eau me paraît une bonne initiative pour préserver la qualité des eaux.

Concernant la production d'énergie, notamment décarbonée, l'actualité nous rappelle l'importance de cette problématique (problème d'autosuffisance nationale dans un contexte international compliqué, augmentation du coût de l'énergie pour notre économie). La possibilité d'installer un tracker (hauteur de mat limitée à 4 mètres et surface de panneaux limitée à 25 m²) par exploitation agricole inscrite dans le projet de modification va dans le bon sens. Toutefois, la CDPENAF et la DDT jugent que la règle est trop restrictive pour satisfaire l'objectif visé, à savoir tendre vers une autosuffisance en électricité des exploitations. Un déposant d'observation partage cet avis et demande qu'il soit autorisé d'installer des trackers plus grands et des panneaux solaires au sol sur les sièges d'exploitation. Un déposant présente son projet de centrale photovoltaïque sur 14 hectares. Toutefois, deux autres déposants mentionnent que le développement des centrales photovoltaïques ne doit pas se faire « en concurrence » avec les espaces agricoles, dont la fonction essentielle est de nourrir la population. Le développement des énergies renouvelables figure dans les objectifs majeurs de la loi Climat et Résilience et dans ceux du SRADDET des Pays de la Loire. Mayenne Communauté mentionne dans son mémoire en réponse qu'elle se rapprochera de la Chambre d'Agriculture et de la DDT pour ajuster le dispositif réglementaire. Je ne peux que saluer cette décision.

Les autres modifications du règlement entraînant des changements de règles, citées dans mon rapport au chapitre 2.2.3 n'appellent pas de commentaires de ma part.

En synthèse, je considère que les réponses formulées par Mayenne Communauté, tant sur les remarques de la MRAe et des PPA que sur les observations formulées par le public, me paraissent cohérentes et adaptées aux particularités de ce territoire essentiellement rural.

2.5.4 Sur les clarifications apportées

Concernant les logements de fonctions en zone agricole, la Chambre d'Agriculture demande que la règle précise que le logement de fonction soit lié à une surveillance permanente et rapprochée de l'exploitation, justifiée par le fonctionnement de l'exploitation agricole. Mayenne communauté ne donne pas suite à cette demande. Je considère qu'une trop grande précision dans l'écriture de cette règle serait préjudiciable aux agriculteurs. En effet, un logement de fonction dans une exploitation céréalière peut également se justifier par le besoin de proximité et de surveillance, dans un contexte de montée des incivilités et des vols. Une règle trop précise pourrait être sujet à interprétation.

Les autres clarification apportées, listées dans mon rapport au chapitre 2.2.4, n'appellent pas de commentaires de ma part.

Je considère que les clarifications proposées dans le projet de modification n° 1 du PLUi sont de nature à permettre une meilleure compréhension des règles et par conséquent une mise en œuvre plus aisée par les différents acteurs.

2.5.5 Sur les améliorations de forme et corrections d'erreurs matérielles

La liste des améliorations de formes et corrections d'erreurs matérielles est produite dans mon rapport au paragraphe 2.2.5.

Je considère que ces améliorations de formes et corrections d'erreurs matérielles sont également de nature à permettre une meilleure compréhension des règles et par conséquent une mise en œuvre plus aisée par les différents acteurs.

2.5.6 Sur les incidences prévisibles de la modification n° 1 du PLUi sur l'environnement

Le résumé non technique analyse les incidences des différentes modifications en lien avec les enjeux identifiés par l'état initial. Les zones Natura 2000 sont situées à plusieurs kilomètres des limites du territoires de Mayenne Communauté.

Au regard de cette analyse, je considère que les incidences de cette modification du PLUi restent globalement modérées.

3 AVIS SUR LES MODIFICATIONS PROPOSÉES AU PLUI

AU VU

- de l'ensemble des éléments développés ci-dessus,
- de l'étude approfondie du dossier soumis à enquête,
- de l'examen de la réglementation en vigueur,
- de l'avis de l'Autorité Environnementale,

- du rapport que j'ai établi,

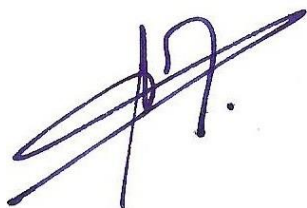
ET TENANT COMPTE :

- des observations recueillies au cours de l'enquête qui ont toutes été analysées et appréciées,
- des avis des Personnes Publiques Associées qui ont toutes été prises en considération,
- des questions du procès-verbal de synthèse et des réponses de Mayenne Communauté.

J'émet un avis favorable au projet de modification n° du PLUi.

Louverné, le 26 décembre 2022

Le commissaire enquêteur



Daniel BUSSON