

Reçu le
22 DEC. 2016
Mairie
44350 ST-MOLF

**AVIS ET CONCLUSIONS
DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR
SUITE À L'ENQUÊTE PUBLIQUE
SUR
LA MODIFICATION N°2 DU PLAN LOCAL D'URBANISME
DE LA COMMUNE DE SAINT-MOLF
24 OCTOBRE 2016 AU 25 NOVEMBRE 2016**

Commissaire enquêteur titulaire : M. Laurent KLEIN

Commissaire enquêteur suppléant : M. Jean-Pierre HEMERY

Reçu le
22 DEC. 2016
Mairie
44350 ST-MOLF

Dossier E16000219/44

Par une lettre enregistrée le 12 août 2016, le Maire de Saint-Molf a demandé au Président du Tribunal administratif de Nantes la désignation d'un commissaire enquêteur en vue de procéder à une enquête publique ayant pour objet *La modification n°2 du Plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Molf*. Par la décision E16000219/44 du 16 août 2016, le Président du Tribunal administratif de Nantes a fait droit à cette demande en désignant MM. Laurent KLEIN et Jean-Pierre HEMERY respectivement commissaire enquêteur titulaire et suppléant pour cette enquête, les deux figurant sur la liste d'aptitude pour 2016 aux fonctions de commissaire enquêteur pour la Loire Atlantique.

Le vendredi 16 septembre 2016, les commissaires enquêteurs titulaire et suppléant ont eu une réunion avec MM. Didier Plançon, adjoint au Maire de Saint-Molf en charge de l'urbanisme, et Alexandre Tonnerre, responsable de l'urbanisme dans les services de la mairie, lesquels leur ont présenté les modifications envisagées et leur ont fait faire une visite sur le terrain afin de mieux appréhender les objectifs des principales modifications prévues. Par un arrêté du 29 septembre 2016, le maire de Saint-Molf a décidé que serait ouverte une enquête publique sur la Modification n°2 au Plan local d'urbanisme de la commune (PLU) de Saint-Molf et que celle-ci se déroulerait du lundi 24 octobre au vendredi 25 novembre 2016. A cette occasion, il a été rappelé que la question du PLU était très sensible à Saint-Molf et que les dernières élections municipales s'étaient faites, pour l'essentiel, sur ce thème, l'ancienne municipalité, responsable de l'élaboration du PLU, ayant été battue en grande partie pour son action sur ce sujet.

L'objet de l'enquête est limité, ce qui du reste a été l'objet de remarques et d'observations de la part d'habitants qui espéraient plus de modifications de la part de la nouvelle municipalité. Dans la pratique, le projet vise, pour l'essentiel, à alléger les contraintes pesant sur la construction dans le bourg de Saint-Molf en modifiant ou supprimant quatre OAP et des emplacements réservés. Pour le reste, la commune en profite

Reçu le
22 DEC. 2016

Dossier E16000219/44

Mairie
44350 ST-MOLF

pour supprimer des incohérences existantes dans le Règlement du PLU et à l'adapter aux nouvelles normes législatives ou réglementaires. En particulier, elle ne propose aucune modification concernant la construction dans les hameaux, ce qui est mal accepté par les habitants.

L'enquête publique s'est dans l'ensemble passée dans de très bonnes conditions. Le concours des services municipaux a été efficace et constant. La publicité et l'affichage ont été au-delà des obligations légales et réglementaires avec l'organisation d'une réunion d'information publique un mois avant l'ouverture de l'enquête publique, après que le conseil municipal eut délibéré sur la décision le 29 août 2016. Le dossier d'enquête publique a été mis à disposition du public en bonne place sur le site internet de la commune etc. Le dossier d'enquête publique était, dans l'ensemble, à la fois complet et « accessible » avec une note de présentation compréhensible par tout un chacun. Par ailleurs, chacune des modifications proposées était bien explicitée et un comparatif portant tant sur le volet scriptural que graphique du Règlement du PLU était fourni au public. On peut seulement regretter que quelques scories aient été laissées par le bureau d'études prestataire, scories ayant échappé ensuite à la vigilance des services municipaux mais non à celle d'une personne publique associée qui s'est fait un plaisir de les relever dans son avis sur le projet.

Quatre permanences ont eu lieu, dont l'une a eu lieu le samedi matin, une autre un après midi et une en même temps que le marché qui a lieu devant la mairie. L'intérêt constaté lors des élections municipales par les habitants de Saint-Molf à la question du PLU ne s'est pas démenti lors de ces permanences. Si personne n'est venu à la première, vingt personnes sont venues aux trois suivantes. Dix observations ont été inscrites sur le registre des observations, dont deux anonymes inscrites en l'absence du commissaire enquêteur. Par ailleurs cinq lettres lui ont été remises à l'occasion de ses permanences qui ont été annexées au registre. Il n'y a eu aucun courrier ou courriel adressé à la commune et à l'intention du commissaire enquêteur.

Les avis du représentant de l'Etat et des personnes publiques associées sont tout en nuance. Si la plupart des avis n'appellent aucun commentaire parce qu'ils sont « sans observation » ou « favorable » mais sans indiquer pourquoi, quatre avis se détachent par leurs observations. Ce sont ceux du représentant de l'Etat, du Département, de Cap Atlantique, la communauté de communes à laquelle appartient Saint-Molf, et du Parc naturel régional de Brière.

L'avis du représentant de l'Etat traduit ses interrogations concernant la modification du PLU, et notamment des OAP, qui lui semble être de nature à mettre en cause les objectifs de la commune en matière de logement et plus particulièrement de logement social. Le représentant de l'Etat demande expressément que cet avis soit communiqué au commissaire enquêteur, ce qui a été le cas. Il s'interroge aussi sur le manque de cohérence de la solution retenue par la commune concernant les annexes. L'avis du Département est

Reçu le

22 DEC. 2016

Dossier E16000219/44

Mairie
44300 SAINT-MOLF

centre sur les questions de sécurité sur les routes départementales qui traversent le bourg de Saint-Molf, traduisant sa préoccupation vis-à-vis de l'évolution des OAP qui autorisent certaines parcelles à avoir un débouché sur les routes départementales, débouché qui leur était interdit jusque là. L'avis de Cap Atlantique entre dans le détail du Règlement du PLU en critiquant souvent sa rédaction pas toujours totalement conforme aux dernières modifications législatives, mais finalement considère que le projet reste conforme en matière de logement aux objectifs du SCOT. Enfin l'avis du Parc naturel de la Brière, qu'on pourra juger un peu excessif dans ses objectifs, reconnaît que le projet de la commune respecte la Charte du Parc mais émet toute une série de souhaits de nature esthétique sur les futurs aménagements et constructions à Saint-Molf, dont on peut se demander si c'est bien le lieu de les faire.

Sur la question sensible des logements, les avis sont partagés. Le représentant de l'Etat, tout en reconnaissant comme « justifiée dans ses choix d'aménagement » la modification proposée, s'interroge sur ses conséquences concernant le nombre de logements qui seront construits en particulier de logements sociaux tandis que Cap Atlantique observe que « la modification de l'OAP de la Roche Blanche permet la réalisation de 25% de logements locatifs sociaux conformément au volet résidentiel du SCOT ». Difficile dans ces conditions de faire une synthèse.

On notera que le commissaire enquêteur a choisi de publier en annexe à son rapport l'ensemble des avis afin que le public qui n'est pas venu aux permanences puisse y avoir accès sur le site internet de la commune avec le dossier d'enquête publique pendant le délai d'un an après sa remise au maître d'ouvrage.

S'agissant des observations, plusieurs d'entre elles, comme on l'a dit, regrettent que la modification proposée ne soit pas plus ambitieuse, et ne remette pas en cause les contraintes apportées par le PLU en 2013 au droit à construire dans les hameaux qui était la « tradition » à Saint-Molf. On retiendra à cet égard, qu'outre des observations individuelles provenant des propriétaires qui s'estiment lésés par le PLU de 2013, l'association Saint-Molf plus de concertation, qui a fait un recours contentieux pendant contre le PLU a exposé au commissaire enquêteur que demeuraient une dizaine de cas pour lesquels la solution retenue en 2013 se révèle franchement inéquitable. Il va de soi que ces demandes, comme celles qui concernent l'entretien de la commune sont en dehors du champ de l'enquête et que le commissaire enquêteur n'a donc pas à donner son avis dessus. Toutefois le rapport écrit y fera allusion de telle sorte que pour l'avenir les services municipaux soient informés de ces demandes.

Les principales observations portent sur le respect des objectifs en matière de logement, le caractère *intuitu personae* de certaines modifications, la question des constructions annexes, le pourcentage d'emprise au sol autorisé et sur l'allègement des contraintes pesant sur les OAP et les emplacements réservés.

Reçu le

22 DEC. 2016

Dossier E16000219/44

Mairie
44350 ST-MOLF

En matière de logements, le projet vise à alléger les contraintes pesant sur les aménageurs, tant concernant les surfaces, que le périmètre des OAP et que le pourcentage de logements sociaux. Comme on l'a dit le représentant de l'Etat et Cap Atlantique se sont interrogés sur le respect du SCOT et du PADD. Plusieurs habitants se sont aussi interrogés, leurs observations recoupant celles de la préfecture et figurant dans le rapport (manque de diversité etc.). Sur cette question la réponse de la commune au procès-verbal de synthèse paraît convaincante. Elle souligne notamment que la baisse du nombre de logements prévus dans l'OAP de la Roche Blanche est faible et largement compensée par l'annulation contentieuse d'une disposition du PLU qui a rendu constructible une parcelle où sont en voie de réalisation des logements en nombre plus important que la baisse à Roche Blanche. Le différentiel reste limité et ne remet pas en cause l'économie générale à la base du PADD. S'agissant du problème spécifique du logement social, la commune souligne sa volonté de poursuivre la progression en « collant » aux besoins constatés, c'est-à-dire à la demande, plutôt qu'en anticipant pour construire des logements sociaux qui ne trouveraient pas de candidats. L'ensemble paraît cohérent au commissaire enquêteur.

Sur le caractère *intuitu personae*, les choses ne sont pas simples. Plusieurs habitants ont attiré l'attention du commissaire enquêteur sur les liens familiaux existant entre certains conseillers municipaux et les propriétaires de certaines parcelles dont il est proposé de diminuer les contraintes qui pèsent sur elles. Interrogée, la commune a confirmé ces liens. Deux conseillers municipaux ont participé au vote de la délibération du conseil municipal du 29 août lançant la procédure de modification du PLU qui supprime les contraintes pesant sur des parcelles dont sont propriétaires leurs parents, la réponse de la commune au procès verbal de synthèse qualifiant ces derniers de « bénéficiaires » des modifications. Des témoignages dignes de foi indiquent pourtant que le Maire de Saint-Molf avait attiré par oral l'attention des conseillers municipaux avant le vote demandant à ceux qui pouvaient avoir un intérêt personnel dans la modification du PLU de ne pas participer au vote (le procès verbal de la réunion du conseil municipal figure en annexe au rapport comme la réponse de la commune au procès verbal de synthèse). Le Maire dans la réponse au procès verbal de synthèse observe que ces conseillers municipaux n'ont pas participé aux réunions préparatoires à la modification du PLU et que la délibération du 29 août n'était pas obligatoire et en conclut que le vote des intéressés n'a pu avoir de conséquence sur le sens de la décision. Ce n'est pas mettre en cause ces affirmations que considérer que les habitants ayant évoqué ces cas devant le commissaire enquêteur resteront dubitatifs, notamment celui qui a été présent durant la délibération concernée et a fait une observation écrite dans laquelle il donne les noms des personnes concernées et estime la décision illégale.

Le commissaire enquêteur, pour sa part, estime que les deux cas sont en l'espèce différents.

Reçu le

Le premier cas concerne Madame Valérie Legouic, conseillère municipale qui a voté le 29 août alors qu'elle est la fille des propriétaires de l'OAP de Longue Haleine qu'il est proposé de supprimer. Il s'agit d'une parcelle assez importante (environ 4.000m²) située en limite du bourg. Non constructible au départ, elle l'est devenue en 2013, au moment où l'on modifiait la signalisation de l'agglomération, intégrant de facto la parcelle dans le bourg. En même temps, on l'assortissait d'une OAP au contenu assez faible. Aucun objectif d'aménagement n'était prévu. La seule indication donnée était qu'il n'était pas autorisé d'y créer de sorties automobiles sur deux des quatre côtés de la parcelle donnant sur les routes départementales RD33 et RD48. Cela rendait son aménagement difficile car, la parcelle, située au carrefour de ces deux routes n'avait donc pas d'accès direct à la voirie publique pour les automobiles. On peut sérieusement se demander si cette OAP avait un sens. La commune n'ayant toujours aucun objectif d'aménagement pour cette OAP propose de la supprimer ce qui paraît a priori assez cohérent. La décision s'imposait d'elle-même. En outre Madame Legouic était absente lors de cette réunion du conseil municipal et avait donné son pouvoir à une autre conseillère municipale ce qui a pu faciliter l'erreur commise de sa participation au vote.

Le deuxième cas est un peu différent : lors du même vote, Monsieur Hervé Gervot a voté lors de cette délibération alors qu'il est le fils des propriétaires de la parcelle constituée en emplacement réservé n°8, emplacement réservé pour des parkings que la délibération propose de supprimer. Or la question des parkings dans le centre du bourg est un sujet de discussion à Saint-Molf. La suppression de l'emplacement réservé n°8 se défend mais ne s'impose pas. Le fait que Monsieur Gervot ait participé au vote peut susciter le doute chez les habitants, d'autant que dans ce cas, l'erreur est d'autant moins compréhensible que non seulement M. Gervot était présent lors de la délibération et le vote, mais en outre il assurait le secrétariat de la séance.

Ce sont ces raisons qui amène le commissaire enquêteur à exprimer une réserve sur ce dernier point de la modification envisagée du PLU.

Sur la question des constructions annexes évoquée par le représentant de l'Etat et une habitante, la situation est la suivante. Jusqu'à présent dans les zones Ah et Nh, il n'était pas possible de construire d'annexe pas même un abri de jardin, alors que dans les zones Ahb et Nhb, qui diffèrent des précédentes uniquement par la qualité du bâtiment principal qui a un caractère patrimonial, il était possible de construire une annexe jusqu'à 60 m². La situation était difficilement justifiable. Le projet proposait de réduire le différentiel en permettant la construction d'annexes de 30 m² dans les premières zones. La préfecture et l'habitante ont fait ressortir l'incohérence qu'il y avait à maintenir une différence. La commune, interrogée sur les motifs d'intérêt général justifiant le différentiel par le commissaire enquêteur, a choisi d'indiquer dans sa réponse au procès verbal de synthèse

Reçu le

22 DEC. 2016

Dossier E16000219/44

Mairie
44350 SAINT-MOLF

qu'elle retiendrait une situation intermédiaire de 40 m² dans toutes les zones, supprimant de facto toute incohérence. Il n'y a donc plus lieu à observation.

Sur la question de l'emprise au sol maximum que le PLU propose de porter de 50 à 80%, une habitante a estimé que cela n'était pas acceptable en zone rurale de permettre autant d'urbanisation. Le Maire dans sa réponse au procès-verbal de synthèse indique que cela ne concerne que le Parc d'activités du Mès (zone commerciale et artisanale) et qu'il n'est pas envisagé d'étendre ce pourcentage d'emprise au sol dans d'autres zones. Il y va de l'attractivité de ce parc d'activités par rapport aux autres dans Cap Atlantique. Dès lors, un avis favorable s'impose sur ce point.

Sur l'allègement des contraintes pesant sur les OAP et les emplacements réservés, question soulevée par plusieurs habitants, il s'agit d'une question assez technique : l'allègement des contraintes pesant sur l'OAP de la Roche Blanche conduit à supprimer des emplacements réservés pour des liaisons douces permettant à la fois une meilleure circulation des piétons et vélos, mais aussi un meilleur accès des services techniques chargés de l'entretien d'un ruisseau récupérant des eaux pluviales du bourg. Interrogé sur cette question, le Maire répond au procès-verbal de synthèse de manière détaillée et convaincante que le nouveau périmètre de l'OAP ne nécessite plus la liaison douce supprimée, l'école s'agrandissant dans une autre direction et l'ouverture d'une porte supplémentaire n'étant pas envisageable du fait des contraintes de sécurité et que le nettoyage du ruisseau est fait sans difficultés par la commune et ne nécessite donc pas la création d'une nouvelle voie d'accès. L'avis favorable s'impose donc sur ce point.

CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Sur la procédure retenue par la commune, il est un fait que tout en comportant des modifications substantielles aux droits à construire, le projet, comme on l'a vu, respecte les textes supérieurs et ne remet pas en cause l'économie générale du PADD, en particulier il ne modifie pas sensiblement le nombre de logements prévu dans l'avenir proche à Saint-Molf. Il était donc de ce fait pertinent de recourir à une « modification » et non à une « révision » du PLU.

Sur la procédure suivie pour diligenter l'enquête publique, la commune a fait preuve d'une réelle transparence dans l'élaboration de son projet. Bien évidemment, il y a eu une étude préalable par un bureau d'études, mais on ajoutera qu'il y a eu une délibération spéciale du conseil municipal, suivi d'une réunion publique avant l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique, pris en concertation avec les commissaires enquêteurs titulaire et suppléant eux-mêmes désignés par le Président du Tribunal administratif de Nantes. Au-delà, la publicité légale et extra-légale a été efficace avec notamment des rappels sur le site

Reçu le

22 DEC. 2016

Dossier E16000219/44

internet de la commune des permanences du commissaire enquêteur. La présence des habitants à ces permanences en témoigne amplement.

Sur le fond du projet, on retiendra, comme indiqué ci-dessus, que si le projet s'inscrit dans une démarche visant à alléger les contraintes pesant sur les aménageurs et les propriétaires, il respecte les principes qui gouvernent actuellement l'urbanisme, à savoir la densification des villes et bourgs, en l'espèce du bourg de Saint-Molf, en allégeant les contraintes qui devraient rendre possibles des opérations qui étaient bloquées jusqu'à présent car non concurrentielles par rapport aux villes de Guérande et Saint-Nazaire. Même s'il diminue la densité des constructions dans l'OAP de Roche Blanche, il respecte le SCOT et le PADD en tenant compte de la parcelle devenue constructible après annulation partielle du PLU qui la rendait inconstructible. Les critiques portées à son endroit concernant le caractère excessif de l'emprise foncière autorisée ne sont pas pertinentes dès lors que l'augmentation du pourcentage d'emprise au sol autorisée ne concerne que le Parc d'activités du Mès et en aucune façon la zone urbaine résidentielle. Les remarques faites concernant le manque de cohérence concernant l'autorisation de construction d'annexes selon les zones, fondées au regard des dispositions prévues dans le projet communal qui autorisait selon les zones 30 ou 60 m² d'annexes, n'ont plus lieu d'être dès lors que la commune a pris l'engagement de retenir le chiffre de 40 m² pour toutes les zones. Les critiques portées à la suppression de certains emplacements réservés destinés à créer des liaisons douces dans l'OAP de Roche Blanche, pertinentes par rapport au projet d'aménagement prévu à l'origine pour cette OAP, ne le sont plus dès lors que le départ du centre de secours pour Mesquer libèrera des surfaces suffisantes pour l'extension de l'école rendant inutiles, dans la pratique, ces liaisons douces, tant pour les déplacements de la population que pour l'entretien du ruisseau évacuant les eaux pluviales. Enfin, il a été indiqué au commissaire enquêteur que toutes les scories relevées par les une et les autres seraient corrigées.

Reste l'interrogation sur la suspicion de conflit d'intérêts que suscite la participation au vote du conseil municipal, le 29 août 2016, de conseillers municipaux qui sont les enfants de *bénéficiaires* des nouvelles dispositions pour reprendre les termes retenus par le Maire dans sa réponse au procès-verbal de synthèse. Même si tout laisse à penser que cette participation a été sans influence sur la décision finale comme le souligne le Maire, on ne peut que rester interrogatif. Il semble qu'on doive distinguer les deux cas. Supprimer l'OAP de Longue Haleine s'imposait, celle-ci n'ayant aucun contenu réel. Ce n'est pas le cas de la suppression de l'emplacement réservé n°8 qui est destiné à la création de parkings dans le centre du bourg, question qui se discute. Par ailleurs, l'erreur de procédure est moins explicable dans ce deuxième cas que dans le premier où la conseillère municipale était absente et n'a participé au vote que par le truchement de sa mandataire, et ce malgré la mise en garde qu'avait faite le Maire durant la réunion du conseil municipal.

Reçu le

22 DEC. 2016

Dossier E16000219/44

Mairie
44350 ST-MOLF

Pour ces raisons, Laurent KLEIN, commissaire enquêteur titulaire soussigné, donne un avis favorable à l'adoption de la modification n°2 du Plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Molf en émettant cependant une réserve concernant la suppression de l'emplacement réservé n°8.

Laurent KLEIN, commissaire enquêteur