Département de la Loire-Atlantique Commune de Saint-Aubin-des-Châteaux



ENQUÊTE PUBLIQUE UNIQUE RELATIVE AU PROJET DE:

- RÉVISION DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE SAINT-AUBIN-DES-CHATEAUX
- PÉRIMÈTRE DÉLIMITÉ DES ABORDS DU MENHIR DES LOUERES



Commissaire-enquêteur : Claude CHEPEAU

Décision désignation du Tribunal Administratif de Nantes
N° E21000098 / 44 du 12 juillet 2021

Enquête publique N° E21000098 / 44 - Du 13 septembre au 15 octobre 2021			

Table des matières

1. Rappel sommaire de l'enquête publique unique	4
1.1. Objet de l'enquête publique unique	
1.2. Le projet de PLU révisé soumis à l'enquête publique	
1.2.1. Objectifs de la révision du PLU	
1.2.2. Le projet de PLU arrêté le 18 janvier 2021 en quelques chiffres	4
1.3. Déroulement de l'enquête publique unique	
1.4. Bilan comptable de l'enquête publique	6
2. Conclusions motivées du commissaire enquêteur	6
2.1. Sur l'opportunité de la révision du PLU	6
2.2. Sur la concertation	7
2.3. Sur l'information du public et le déroulement de l'enquête	7
2.4. Sur la composition et le contenu du dossier d'enquête	8
2.5. Sur la prise en compte des aspects environnementaux	9
2.6. Sur les avis émis sur le projet	10
2.7. Sur les observations du public	
2.7.1. Remise en cause du PADD	
2.7.2. Demandes de constructibilité en cœur de bourg	
2.7.3. Demande de création d'une zone Nf pour les bois en Plan Simple de Gestion	12
2.7.4. Demandes de changement de destination en hameaux de la zone A	12
2.7.5. Demandes de justification de zonage NP sur des exploitations agricoles	
2.7.6. Contestation d'un emplacement réservé	12
2.7.7. Autres demandes du public	
2.8. Sur les questions du commissaire enquêteur	13
2.8.1. La justification de l'extension urbaine sur Mauny	
2.8.2. La hiérarchisation des haies et des boisements stratégiques à protéger	14
2.8.3. L'aménagement de la zone d'activités artisanales 1AUY	
2.9. Bilan de l'enquête publique	
3. Avis du commissaire enquêteur	15

1. Rappel sommaire de l'enquête publique unique

1.1. Objet de l'enquête publique unique

L'enquête publique unique sur le territoire de la commune de Saint-Aubin-des-Châteaux (44110), avait deux objets distincts :

- le projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU) en cours de révision et arrêté de la commune de Saint-Aubin des Châteaux :
- le projet de Périmètre Délimité des Abords (PDA) du Menhir des Louères, classé monument historique, en remplacement de l'actuel périmètre de protection de 500 m de rayon.

Même si ces deux objets ont été traités simultanément au cours de l'enquête publique, les conclusions motivées et avis exposés dans le présent document, concernent strictement le projet arrêté de révision du Plan Local d'Urbanisme de Saint-Aubin-des-Châteaux.

1.2. Le projet de PLU révisé soumis à l'enquête publique

1.2.1. Objectifs de la révision du PLU

- a) Définir un nouveau projet d'aménagement pour les dix prochaines années dont les grands objectifs devront être adaptés aux spécificités du territoire communal ;
- b) Maîtriser l'étalement urbain et l'organisation de l'espace communal et permettre un développement harmonieux de la commune, en redéfinissant clairement l'affectation des sols ;
- c) Poursuivre les actions en faveur de la densification du tissu urbain, de la cohérence et du développement du territoire ;
- d) Programmer une évolution mesurée et contrôlée de la population en prenant en compte la protection du patrimoine et la qualité de l'environnement ;
- e) Prendre en compte le potentiel de logements dans le bâti existant ;
- f) Prendre en compte les dispositions contenues dans le SCOT de la Communauté de communes Châteaubriant-Derval ;
- g) Localiser et protéger les espaces naturels, les réseaux hydrauliques, mais également les exploitations agricoles en prenant en compte l'évolution de ces dernières ;
- h) Protéger et valoriser le patrimoine bâti classé et de proximité ;
- i) Intégrer les besoins nouveaux, notamment en matière d'habitat, d'activités économiques et d'équipements ;
- j) Prendre en compte les nouvelles mobilités en favorisant les modes de déplacement doux.

1.2.2.Le projet de PLU arrêté le 18 janvier 2021 en quelques chiffres

- Une croissance de la population de 0,5 / 0,6 % en moyenne à l'horizon 2030, pour atteindre 1 900 habitants en 2030 ;
- Accueil en moyenne de 7 nouveaux logements par an, soit environ 75 à 80 logements à l'horizon 2030;
- Une densité moyenne de 17 logements par ha minimum imposée pour les nouvelles opérations d'urbanisation;
- 35,5 ha de zones urbaines U regroupées sur le bourg ;
- 3 434,5 ha de zone agricole A et 1 225 ha de zone naturelle protégée NP, totalisant près de 98 % du territoire communal ;
- Une extension de l'urbanisation à vocation résidentielle sur 4,25 ha au nord du bourg, dont 3 ha de zone 1AU urbanisable à court terme sur le site de Mauny ;
- Une zone d'activités artisanales 1AUY de 1,8 ha, positionnée en entrée sud du bourg ;

- 9 bâtiments identifiés dans des villages de la zone agricole A, représentatifs du patrimoine local, pouvant faire l'objet d'un changement de destination en vue de la réalisation d'un logement ;
- Deux STECAL¹ AC (51,9 ha) pour pérenniser deux carrières autorisées d'extraction de matériaux ;
- Deux STECAL¹ à vocation de loisirs NL (2,4 ha) et de tourisme NT (5 200 m²) pour valoriser un patrimoine de qualité ;
- 508,9 km de haies et 480,1 ha de bois, protégés en application des dispositions de l'article L.151.23 du code de l'urbanisme ;
- 9 700 m² de parc protégés en application des dispositions de l'article L.151.19 du code de l'urbanisme ;
- Cinq emplacements réservés, pour un total de 6 523 m², afin d'améliorer les conditions de déplacements et les mobilités dans le bourg.

1.3. Déroulement de l'enquête publique unique

L'arrêté municipal 2021-49 du 13 août 2021 a prescrit une enquête publique unique sur le projet arrêté de révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Saint-Aubin-des-Châteaux et le Périmètre Délimité des Abords du Menhir des Louères, pendant 33 jours consécutifs, du 13 septembre 2021 au 15 octobre 2021 inclus et en a défini les modalités.

L'avis d'enquête publique unique a fait l'objet de deux parutions dans deux journaux, les 26/08/2021 et 15/09/2021 dans Ouest-France, et les 27/08/2021 et 17/09/2021 dans l'Eclaireur de Châteaubriant. Il a été affiché en mairie de Saint-Aubin-des-Châteaux au moins quinze jours avant le début de l'enquête et maintenu pendant la durée de celle-ci.

La mairie a réalisé un affichage de l'avis d'enquête publique unique, au format A2 sur des panonceaux, quinze jours avant le début de l'enquête et maintenu pendant toute la durée de celle-ci, dans 15 sites du bourg et sur le territoire communal.

L'enquête publique unique s'est déroulée en mairie de Saint-Aubin-des-Châteaux, du 13 septembre 2021 à 9h au 15 octobre 2021 à 18h, dans le respect des règles sanitaires en vigueur en raison de l'épidémie de COVID-19.

Le dossier d'enquête publique a été mis à la disposition du public en mairie aux heures d'ouverture au public pendant toute la durée de l'enquête, sous format papier. Le dossier d'enquête était aussi consultable et téléchargeable sur le site Internet de la commune de Saint-Aubin-des-Châteaux https://www.saint-aubin-des-chateaux.fr/vie-municipale/urbanisme/enquete-publique-sur-la-revision-du-plu-et-la-perimetre-delimite-des-abords-du-menhir-des-loueres/.

Les observations du public ont été recueillies sur un registre papier en mairie de Saint-Aubin-des-Châteaux et pouvaient être adressées par courrier postal en mairie et par courrier électronique sur une adresse dédiée <u>plu@saint-aubin-des-chateaux.fr</u>. Les observations reçues par courrier postal et les lettres remises au commissaire enquêteur lors des permanences ont été insérées dans le registre papier d'enquête publique. Les observations reçues par courrier électronique ont été rendues accessibles au public sur la page dédiée à la révision du PLU sur le site Internet de la commune de Saint-Aubin-des-Châteaux.

J'ai tenu quatre permanences en mairie de Saint-Aubin-des-Châteaux, aux jours et heures suivants :

- lundi 13 septembre 2021, de 9h00 à 12h30 (ouverture de l'enquête) ;
- mercredi 29 septembre, de 9h00 à 12h30 ;
- samedi 2 octobre 2021, de 9h00 à 12h00 :
- vendredi 15 octobre 2021, de 15h00 à 18h00 (clôture de l'enquête).

¹ STECAL : Secteur de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées

1.4. Bilan comptable de l'enquête publique

Mode des contributions	En permanence	Hors permanence	Total
Révision du Plan Local d'Urbanisme			
Nombre de visites (communication orale)	12		12
Nombre de dépositions dans le registre d'enquête publique	8	1	9
Nombre de courriers électroniques reçus		4	4
Nombre de lettres reçues	3	13	16
Périmètre Délimité du Menhir des Louères			
Nombre de visites (communication orale)	0		0
Nombre de dépositions dans le registre d'enquête publique	0	0	0
Nombre de courriers électroniques reçus		0	0
Nombre de lettres reçues	0	2	2
Total contributions (avec doublons)			43

L'essentiel des contributions porte sur le projet arrêté de PLU révisé.

Après regroupement des contributions en doublon, le nombre net de contributions, tous modes confondus, s'élève à 28.

Le nombre de contributeurs s'élève à 16 personnes, tous modes confondus et sans doublons.

2. Conclusions motivées du commissaire enquêteur

2.1. Sur l'opportunité de la révision du PLU

Par délibération du 19 juin 2017, le Conseil municipal a prescrit la révision générale du Plan Local d'Urbanisme, car plusieurs évolutions législatives et réglementaires importantes qui ont eu lieu depuis son approbation le 30 mars 2005, devaient être prises en compte.

Le PLU doit aussi être cohérent avec divers schémas territoriaux, notamment ceux établis à l'échelle de la Communauté de communes Châteaubriant-Derval : le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) approuvé le 18 décembre 2018 et le Programme Local de l'Habitat approuvé le 27 juin 2019.

La révision générale est l'opportunité de poursuivre les 11 objectifs énoncés dans la délibération du 19 juin 2017, notamment :

- un nouveau projet d'aménagement pour les dix prochaines années ;
- la mise en conformité du PLU avec les dispositions législatives et réglementaires applicables aujourd'hui ;
- la maîtrise de l'étalement urbain et l'organisation de l'espace communal :
- la poursuite des actions en faveur de la densification du tissu urbain ;
- l'intégration des dispositions contenues dans le SCOT ...

Conclusion du commissaire enquêteur :

Compte tenu des nombreuses évolutions législatives et réglementaires intervenues en matière d'aménagement, d'urbanisme et d'environnement depuis la première approbation du PLU en 2005, du besoin de réfléchir aux besoins de la commune en matière de développement pour la prochaine décennie, et de la nécessité de mettre le document d'urbanisme communal en compatibilité avec le SCOT et le PLH, la révision générale du Plan Local d'Urbanisme s'imposait.

2.2. Sur la concertation

La révision du PLU a fait l'objet d'une concertation en application de l'article L.103-2 du code de l'urbanisme. La délibération de prescription de révision du plan local d'urbanisme, en date du 19 juin 2017, en avait défini les modalités.

Le processus de concertation s'est déroulé tout au long de l'élaboration du PLU, de sa prescription jusqu'à son arrêt le 18 janvier 2021. La commune a associé la population et l'a tenue informée de l'avancement des études. Les modalités de concertation définies dans la délibération de prescription de la révision du PLU ont été respectées : affichage de la délibération de mise en révision du PLU, articles dans le bulletin municipal et sur le site Internet de la commune, réunions publiques, registre de recueil des observations du public en mairie.

Conclusion du commissaire enquêteur :

J'estime que la concertation menée par la commune de Saint-Aubin-des-Châteaux a permis d'informer correctement la population et de l'associer au processus de la révision du PLU, conformément aux modalités prévues dans la délibération du 19 juin 2017.

2.3. Sur l'information du public et le déroulement de l'enquête

• L'information sur l'enquête publique

L'information sur l'enquête publique a été réalisée conformément à la réglementation et à l'arrêté municipal 2021-49 du 13 août 2021 :

- Les deux publications de l'avis d'enquête publique dans la presse locale ont été effectuées de façon parfaitement satisfaisante en termes de délais et de visibilité ;
- La pose de l'avis d'enquête publique à l'entrée de la mairie a été réalisée dans les délais prévus et pendant toute la durée de l'enquête ;
- L'affichage de l'avis d'enquête dans 15 lieux de la commune a été réalisé de façon conforme du point de vue du format, de la couleur, de la taille des caractères et de la visibilité depuis les voies publiques, pendant toute la durée de l'enquête.

La commune de Saint-Aubin-des-Châteaux a aussi assuré la publicité de l'enquête publique sur son site Internet.

Conclusion du commissaire enquêteur :

J'estime que l'information du public par la Mairie de Saint-Aubin-des-Châteaux sur l'enquête publique a été réalisée de façon satisfaisante, en parfaite conformité avec la réglementation applicable.

Les contraintes sanitaires de l'épidémie de COVD-19 au cours de l'enquête publique

Les mesures liées à la crise sanitaire du COVID-19 n'ont pas eu d'incidence sur le déroulement de l'enquête publique :

- Le dossier d'enquête et le registre sont restés à la disposition du public, aux heures d'ouverture de la mairie, sans interruption, avec la mise en œuvre des gestes barrières applicables ;
- Les 4 permanences prévues en mairie ont eu lieu avec les mesures sanitaires et en limitant le nombre de personnes simultanément dans la salle du Conseil municipal ;
- L'adresse de courrier électronique <u>plu@saint-aubin-des-chateaux.fr</u> mise à disposition du public pour y déposer ses observations et propositions est restée fonctionnelle pendant toute la durée de l'enquête publique;
- L'information sur l'enquête publique et les documents du dossier d'enquête publique sont restés consultables et téléchargeables pendant toute la durée de l'enquête sur la page Internet dédiée de la mairie de Saint-Aubin-des-Châteaux.

Conclusion du commissaire enquêteur :

Je conclue que les contraintes sanitaires au cours de l'enquête publique n'en ont pas affecté le bon déroulement.

• La fréquentation par le public et l'accès au dossier d'enquête publique en mairie

Malgré une publicité satisfaisante et un accès libre en mairie au dossier d'enquête papier ou sur le site Internet de la mairie sous forme numérique, la fréquentation de l'enquête par le public a été assez faible pour ce type d'enquête publique unique, dont le projet arrêté de révision du Plan Local d'Urbanisme constituait la pièce principale. Elle a été nulle pour ce qui concerne plus spécifiquement le projet de Périmètre Délimité des Abords du Menhir des Louères.

Il est étonnant que la suppression des droits à construire dans les villages intégrés dans la zone agricole A stricte n'ait pas suscité plus de réclamations. L'explication serait à rechercher lors des étapes précédentes de la procédure de révision du PLU (PADD - axe 3 et concertation associée), où la volonté communale de maîtriser l'étalement urbain et de renforcer la centralité du bourg a été clairement exprimée et maintenue.

A défaut de nombre, les contributions au cours de l'enquête publique ont porté sur des sujets dignes d'intérêt et largement documentés et argumentés. Elles ont donné lieu parfois à de multiples interventions : plusieurs visites lors des différentes permanences, doublons dans le dépôt des observations (lettre + courrier électronique).

Conclusion du commissaire enquêteur :

Je constate que la fréquentation de l'enquête par le public a été relativement faible au regard des enjeux d'une révision générale de PLU. Néanmoins l'enquête publique a permis aux contributeurs qui se sont exprimés de porter à mon attention des observations pertinentes.

L'accès en mairie au dossier d'enquête publique a été satisfaisant.

2.4. Sur la composition et le contenu du dossier d'enquête

Selon l'analyse présentée dans mon rapport d'enquête (cf. partie 1 - rapport d'enquête du commissaire enquêteur), le dossier d'enquête publique relatif au projet de PLU arrêté m'est apparu complet. Il comprenait tous les éléments énoncés à l'article L.123-26 du code de l'environnement et à l'article R.153-8 du code de l'urbanisme :

- les pièces ou éléments exigés au titre de chacune des enquêtes initialement requises et une note de présentation non technique du ou des projets, plans ou programmes ;
- les pièces mentionnées à l'article R.123-8 du code de l'environnement quant au contenu du dossier d'enquête publique :
- en annexe, les avis recueillis dans le cadre de la procédure ;
- tout ou partie des pièces portées à la connaissance de la commune par le préfet.

Par ailleurs, la composition du projet de PLU arrêté avec ses différentes pièces m'est apparue conforme au contenu demandé par le code de l'urbanisme (articles L.151-2 et suivants ; articles R.151-1 et suivants).

Conclusion du commissaire enquêteur :

Je conclue que le dossier d'enquête publique unique était complet et de nature à assurer une information satisfaisante du public sur le projet de révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Saint-Aubin-des-Châteaux et le projet de Périmètre Délimité des Abords du Menhir des Louères.

2.5. Sur la prise en compte des aspects environnementaux

Le rapport de présentation du PLU comporte un état initial de l'environnement bien documenté et complet , ainsi qu'une évaluation environnementale des incidences du PLU.

La révision du PLU de la commune de Saint-Aubin-des-Châteaux s'inscrit dans une volonté de modérer la consommation du foncier, maîtriser l'étalement urbain et protéger l'activité agricole et les espaces naturels.

L'axe 3 « Modérer la consommation de l'espace et favoriser le moindre étalement urbain » du thème « Démographie et politique d'urbanisation » du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) prévoit notamment :

- l'extension d'urbanisation limitée en surface, permettant de réduire la consommation d'espace par rapport à la dernière décennie ;
- la définition de l'enveloppe urbanisée (constructible immédiatement) au plus juste pour éviter certaines divisions foncières anarchiques et consommatrices d'espace ;
- l'absence de développement des villages et des hameaux ;
- la densité moyenne de 17 logements par ha minimum imposée pour les nouvelles opérations d'urbanisation.

L'extension de l'urbanisation sur le secteur de Mauny prévoit à travers les Orientations d'Aménagement et de Programmation, le traitement du fond de vallon en coulée verte, la préservation de certaines haies et la création de cheminements doux permettant la connexion avec le centre bourg pour contribuer à la réduction des déplacements motorisés.

Le thème « *Préserver un environnement riche et des paysages de qualité* » du PADD développe cinq axes pour atteindre cet objectif :

- axe 1 : préserver l'organisation générale du paysage ;
- axe 2 : préserver la ressource en eau ;
- axe 3 : protéger et valoriser les zones sources de biodiversité patrimoniales, les corridors écologiques favoriser le maintien des continuités écologiques ou leur reconstitution ;
- axe 4 : préserver la trame verte au titre de la loi paysage ;
- axe 5 : assurer la traduction de la trame verte et bleue.

Ceci se traduit concrètement par :

- 3 434,5 ha de zone agricole A (stricte, hors STECAL carrières) et 1 225 ha de zone naturelle protégée NP, soit près de 98 % du territoire communal, en augmentation de 205 ha par rapport au PLU de 2005 :
- 508,9 km de haies et 480,1 ha de bois, protégés en application des dispositions de l'article L.151.23 du code de l'urbanisme ;
- 9 700 m² de parc protégés en application des dispositions de l'article L.151.19 du code de l'urbanisme,

Conclusion du commissaire enquêteur :

Je constate que la prise en compte des aspects environnementaux est réelle dans le projet de PLU arrêté et que le document d'urbanisme manifeste une volonté de réduction de la consommation d'espace et de renforcement de la centralité du bourg.

2.6. Sur les avis émis sur le projet

Mon procès-verbal de synthèse du 22 octobre 2021 a mis en exergue les remarques les plus saillantes exprimées par les personnes publiques associées.

Dans son mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse du 4 novembre 2021, la commune de Saint-Aubin-des-Châteaux a précisé :

« Lors de l'envoi du dossier d'approbation aux PPA en vue de la réunion préalable à l'approbation par le Conseil Municipal, la commune apportera les réponses nécessaires tout en précisant que certaines remarques feront l'objet d'une transcription immédiate dans le dossier d'approbation. Des modifications pourront être entreprises dès lors que ces avis s'inscrivent dans les orientations du PADD ne modifient pas l'économie générale du plan, et s'opèrent dans un objectif de renforcement de la clarté, de la cohérence et de la solidité juridique du document. »

Elle a d'ores et déjà apporté des réponses qui m'apparaissent pour la plupart satisfaisantes sur plusieurs sujets :

- la localisation de la zone 1 AU à Mauny ;
- la hiérarchisation et l'identification des éléments du bocage stratégiques à protéger ;
- la création d'un zonage spécifique Nf pour les forêts soumises à un Plan Simple de Gestion ;
- la bande de recul inconstructible le long des cours d'eau prévue par le SCOT ;
- l'exception des règles de hauteur pour les ouvrages du réseau électrique pour les zones 1AUY et N;
- · la création d'un secteur agricole interstitiel entre Mauny et La Gaudinais ;
- la création ex-nihilo d'une zone artisanale ;
- la création d'un stationnement non imperméabilisé pour le STECAL de la zone NL de La Daviais ;

Le sujet de l'accord sur la mutualisation des logements locatifs sociaux entre les 14 communes du bassin de Châteaubriant dépend des échanges à venir avec les services de la Communauté de communes et n'a pas pour l'instant reçu de réponse.

Conclusion du commissaire enquêteur :

Je considère que la réponse de la Mairie de Saint-Aubin-des-Châteaux au procès-verbal de synthèse apporte des explications et justifications satisfaisantes pour la plupart des remarques des Personnes Publiques Associées.

2.7. Sur les observations du public

J'analyse ici les réponses apportées aux questions regroupées dans les thématiques développées dans le procès-verbal de synthèse.

2.7.1.Remise en cause du PADD

Justification de l'extension urbaine au nord du bourg

Pour justifier l'extension de l'urbanisation au nord du bourg sur le secteur de Mauny et non au sud à proximité des équipements publics, la commune met en avant l'argument d'un potentiel d'évolution de l'habitat en partie sud assez faible, car concerné par :

- des terres en agriculture bio ou en cours de conversion (espace de production) ;
- un important site d'extraction de granulats (carrière Hervé) générant des nuisances dont il convient de maintenir éloigné le développement urbain, afin de les éviter ;
- un souhait de l'exploitant de la carrière de l'agrandir (a priori vers le nord-ouest);
- l'implantation des lagunes d'épuration en partie sud du bourg.

Parallèlement, la commune rappelle que le site de Mauny est sans vocation agricole et que l'esquisse d'aménagement du site a intégré le lien avec le bourg de la commune.

Ces arguments sont recevables et justifiés ; ils confirment ce qui est écrit, probablement de façon pas assez démonstrative, dans le dossier de PLU (cf. rapport de présentation tome 2 - Justifications des

dispositions du PLU révisé / tableau des surfaces, page 5). Il convient de ne pas hypothéquer l'avenir avec une urbanisation plus proche de la carrière Hervé, qui rendrait problématique son extension au regard des nuisances et du risque de conflit avec les futurs habitants de ce secteur.

Néanmoins, il en résulte une incohérence avec le schéma « *Réflexion concernant l'évolution du centre-bourg : enjeux et contraintes* » du rapport de présentation tome 1 - Diagnostic : dynamique territoriale et vie locale, page 53. Le sud du bourg est en effet présenté comme « secteurs de développement intéressants du fait de la proximité de la centralité et des principaux équipements », alors que le site de Mauny au nord n'est pas spécialement identifié comme secteur intéressant pour le développement urbain. Cette anomalie doit impérativement être rectifiée avant l'approbation du PLU, car elle ne reflète pas l'argumentaire de la commune et peut servir à alimenter un contentieux.

Justification de l'absence de développement des villages et hameaux au regard du SCOT

L'absence de possibilité de développement des villages et hameaux en dehors du bourg est justifiée par la commune par l'axe 3 « Modérer la consommation de l'espace et favoriser le moindre étalement urbain » du thème « Démographie et politique d'urbanisation » du PADD, ainsi que par la réglementation applicable à l'échelle nationale, dont la loi ALUR², qui vise à réduire la constructibilité en campagne et à mieux protéger la zone agricole et la zone naturelle.

La commune ajoute que ne pas conforter les villages et centrer l'urbanisation sur le bourg permet également d'apporter un soutien au maintien et au développement des commerces, services de proximité, aux équipements, de favoriser leur fréquentation, voire leur développement. Cette direction conforte le développement des mobilités douces et moins de mobilités carbonées.

Je partage ces arguments car :

- d'une part le DOO du SCOT (page 9) est très clair :
 « Dans un contexte rural où s'observe une dispersion importante de la population, l'accueil des nouveaux habitants doit prioritairement renforcer le poids démographique des villes et bourgs. Ainsi, l'accueil des nouveaux logements s'effectue en priorité et essentiellement au cœur et en continuité des centralités.
 - L'extension de l'urbanisation pour la vocation résidentielle n'est possible qu'en continuité des 26 centralités. »
- d'autre part, les villages de Saint-Aubin-des-Châteaux ne possèdent pas de commerces, ni de services publics, ni d'assainissement collectif. C'est pourtant l'une des conditions fixées par le DOO du SCOT (page 9) pour envisager à titre exceptionnel le confortement résidentiel de villages. Il n'est donc pas souhaitable de conforter ou développer des villages, même si le DOO du SCOT ne ferme pas totalement cette possibilité. Maintenir les villages dans leur configuration actuelle est nécessaire si l'on ne veut pas affaiblir davantage la centralité du bourg et y conserver, voire redévelopper, un minimum de commerces et de services.

2.7.2.Demandes de constructibilité en cœur de bourg

Deux demandes de constructibilité (M. PRIME et Mme AILLET) ont été formulées pendant l'enquête publique pour des terrains très proches du cœur de bourg, jusqu'ici situés en zone urbaine UA et immédiatement constructibles, mais qui ont été exclus de la zone UA dans la révision du PLU et intégrés en zone NP inconstructible.

Certes la constructibilité n'est pas acquise de façon définitive et peut être remise en cause à la faveur d'une révision de PLU au regard d'un argumentaire technique justifié. Néanmoins, dans le cas de ces parcelles, leur localisation en continuité du cœur de bourg peut laisser penser que leur constructibilité participerait au renforcement de la centralité souhaité par le PADD.

La commune n'a pas présenté dans son mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse, de justification à l'exclusion de ces parcelles de la zone UA et a accédé de façon satisfaisante, de mon point de vue, aux deux demandes, même si elles ne sont pas reprises dans leur intégralité et sont assorties de conditions :

- la mise en place d'Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) sur les terrains de M. PRIME, compte-tenu de la surface concernée (3 000 m²);
- l'accessibilité à partir de la route départementale pour les parcelles de Mme AILLET.

² Loi ALUR : Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové du 24 mars 2014

2.7.3.Demande de création d'une zone Nf pour les bois en Plan Simple de Gestion

Cette demande a été acceptée par la commune, ce qui va dans le sens de la demande formulée dans l'avis des services de l'État sur le PLU et de la recommandation figurant dans le DOO du SCOT (page 43).

Je ne peux que souscrire à la satisfaction de cette demande qui ne remet pas en cause l'économie générale du PLU et peut être traitée par une modification du zonage et du règlement assez simple à mettre en œuvre.

2.7.4.Demandes de changement de destination en hameaux de la zone

Aux quatre demandes formulées par la public de classement comme bâtiments susceptibles de faire l'objet d'un changement de destination au titre de l'article L.151-11 2ème alinéa du code de l'urbanisme, la commune a répondu qu'elle « va réétudier la liste des changements de destination annexée au règlement et pourra en ajouter dans le cadre de l'approbation du PLU dès lors que les anciens bâtiments agricoles répondent aux différents critères qui ont prévalus pour leur identification dans le cadre des études du PLU. »

Il s'agit donc d'une étude au cas par cas en fonction de la grille d'analyse préalablement retenue pour les autres changements de destination. Dès lors que les critères seront remplis, la commune apportera une réponse favorable au changement de destination.

Sans préjuger des résultats de cette analyse, cet engagement de la commune est de nature à répondre aux attentes des propriétaires dont la construction remplira les critères exigés.

2.7.5.Demandes de justification de zonage NP sur des exploitations agricoles

Deux demandes formulées par le public pour des parcelles agricoles zonées NP, ont reçu des réponses contrastées de la commune :

- A La Coquerie, aucune justification du zonage NP n'a été apportée et le retour des parcelles agricoles à un zonage A a été accepté;
- Au Plessis, il est répondu que le zonage N n'empêche pas l'usage agricole des terres et l'évolution en zone A est seulement évoquée, notamment pour des bâtiments liés à l'exploitation agricole.

Il est vrai que des terres à usage agricole peuvent tout à fait se situer dans une zone N, sans que cela ne constitue une contrainte pour les pratiques agricoles. Toutefois, dans une zone NP les exploitations agricoles et habitations nécessaires aux exploitations agricoles ne sont pas autorisées, contrairement à la zone A.

Les réponses de la commune sont satisfaisantes, mais il est vrai que sur le secteur du Plessis, la question reste ouverte. Il conviendrait d'examiner avec M. PRIME si un projet de bâtiments agricoles est d'actualité et justifié pour accéder à sa demande de zone A; ce qui ne semble pas être le cas au vu des échanges que nous avons pu avoir au cours de cette enquête publique.

2.7.6. Contestation d'un emplacement réservé

Comme l'explique fort justement la commune au sujet de l'emplacement réservé n°5 contesté (liaison douce entre le chemin du Fau et le Bas du Tertre), celui-ci n'a qu'une valeur indicative dans le PADD, sans objectif de délimiter précisément les parcelles du projet.

La commune reste ouverte à un réexamen de l'emplacement réservé tel que figurant sur le plan de zonage après étude des contraintes rencontrées, avec l'objectif de l'intérêt collectif.

Cette position pragmatique me satisfait et devrait permettre de dégager un consensus avec le propriétaire des terrains.

2.7.7. Autres demandes du public

Des réponses argumentées et satisfaisantes ont été formulées par ailleurs par la commune pour chacune des observations du public mises en exergue dans le procès-verbal de synthèse.

Conclusion du commissaire enquêteur :

Je considère que la plupart des observations du public nécessitant une réponse en ont obtenu une satisfaisante dans le mémoire en réponse de la Mairie au procès-verbal de synthèse.

C'est notamment le cas de la réintégration dans la zone UA de parcelles à proximité immédiate du cœur de bourg, susceptibles de contribuer au renforcement de la centralité souhaitée par le PADD et de la création de la zone Nf pour les forêts faisant l'objet d'un Plan Simple de Gestion.

2.8. Sur les questions du commissaire enquêteur

J'avais soulevé trois questionnements dans mon procès-verbal de synthèse qui recoupaient des observations des PPA et/ou du public, auxquelles la commune a apporté les réponses suivantes.

2.8.1.La justification de l'extension urbaine sur Mauny

Les contraintes d'une extension urbaine au sud du bourg à proximité du pôle d'équipements ayant été confirmées par la commune et devant être considérées comme fondées (cf. *supra* 2.7.1), l'extension au nord du bourg apparaît justifiée.

La maîtrise foncière d'une partie des terrains par la commune³ semble avoir été un facteur important dans le positionnement de la zone 1AU au nord du site de Mauny et de la zone 2AU à proximité immédiate du bourg. La commune met en avant une « difficile adéquation » entre différents facteurs (dont la disponibilité foncière à court et moyen terme), sans vraiment convaincre qu'une autre organisation était impossible.

Quoiqu'il en soit, le projet propose des connexions entre la zone 1AU et le centre bourg par des liaisons douces qui devraient contribuer à créer une greffe entre les deux quartiers et inciter aux déplacements « décarbonés » entre ces deux secteurs.

La zone A interstitielle entre la zone 1AU, la zone 2AU, et le secteur d'habitat existant UB, me pose toujours question. Il ne s'agit pas d'un secteur disposant d'un réel potentiel agricole en l'état de sa configuration :

- d'une part, la commune met en avant de façon constante la déprise agricole existant sur ce secteur, pour justifier l'extension de l'urbanisation au nord du bourg ;
- d'autre part, la proximité des habitations de La Gaudinais (et demain de la zone 1AU) peut constituer une contrainte rédhibitoire pour certaines pratiques ou projets agricoles.

Cette zone A résiduelle semble être plutôt la conséquence d'un calcul de la commune pour s'inscrire dans l'enveloppe de consommation foncière à vocation résidentielle maximale de 9,2 ha sur la période 2018-2040 (22 ans) fixée par le SCOT. Ramenée sur la durée de vie du PLU fixée à 10 ans (2020-2030), la consommation foncière doit ainsi être contenue à 4,2 ha⁴, ce qui est l'ordre de grandeur du total (4,25 ha) des surfaces de la zone 1AU (3 ha) et la zone 2AU (1,25 ha). Il s'agit donc d'une zone A par défaut, « variable d'ajustement » essentiellement destinée à respecter l'objectif de consommation foncière du SCOT.

La décision de la commune dans le mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse, de retirer environ 3 000 m² à la zone 2AU pour la réaffecter à la zone interstitielle agricole A, en compensation de l'intégration dans la zone UA des parcelles AB 20,25 et 27, confirme à mon sens cette vocation de zone A par défaut, réserve foncière probable pour une urbanisation à très long terme, dans le cadre d'une future révision du PLU.

³ Le PADD indique en page 4 « que la collectivité a acquis 4 ha sur ce secteur de Mauny pour son développement futur »

⁴ Rapport de présentation tome 1 – Diagnostic : dynamique territoriale et vie locale, page 37

2.8.2.La hiérarchisation des haies et des boisements stratégiques à protéger

La commune justifie l'utilisation généralisée de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme pour la protection des haies et bois par :

- la demande du Syndicat Chère Don Isac, porteur de l'inventaire bocager, de classer toutes les haies au titre de la loi paysage ;
- le Document d'Orientations et d'Objectifs du SCOT qui invite à une hiérarchisation, mais ne l'impose pas ;
- le fait que toutes les haies inventoriées ont bien un intérêt paysager, hydraulique, environnemental, d'habitat, de continuité écologique, ... ou cumulent plusieurs intérêts.

Je prends acte de cette justification.

2.8.3.L'aménagement de la zone d'activités artisanales 1AUY

La création *ex-nihilo* de la zone d'activités artisanales 1AUY en entrée sud du bourg, au sein d'un espace agricole, suscite des inquiétudes du fait de l'artificialisation des sols qu'elle nécessite sur 1,8 ha et de son impact paysager.

La création de cette zone d'activités artisanales est permise par le SCOT, pour une superficie de même ordre ; l'aménagement du site est donc légitime. Mais la question de sa nécessité se pose compte-tenu que la zone UE dans le PLU existant, de même superficie, et qu'elle remplace, n'a jamais fait l'objet d'une occupation.

La commune indique dans le mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse avoir plusieurs demandes d'artisans locaux intéressés et précise : « La compétence économique est communautaire. L'intercommunalité engagera l'aménagement du site que dès lors qu'elle disposera de suffisamment de porteurs de projets pour s'y installer. En l'attente le site restera agricole ».

Je considère que c'est une garantie acceptable de maintien en agriculture du site en l'absence d'un nombre de projets d'installation significatif. Cela permettrait d'éviter une artificialisation de la totalité de la zone, déclenchée par une première installation d'artisan, qui resterait ensuite vacante pour la plus grande partie en l'absence d'autres demandes.

Conclusion du commissaire enquêteur :

Les trois questions que j'avais posées ont reçu des réponses argumentées de la commune. Elles sont globalement satisfaisantes, même si j'aurais préféré que l'on puisse éviter la zone agricole A interstitielle entre la zone UB et la zone 1AU, sans potentiel agricole crédible, grâce à une réflexion d'ensemble sur le site de Mauny moins tributaire de la maîtrise foncière communale.

2.9. Bilan de l'enquête publique

La révision du PLU de Saint-Aubin-des-Châteaux présente de nombreux **aspects positifs**. En effet, le projet de PLU arrêté :

- montre une volonté de maîtriser le développement de la commune en programmant une croissance démographique de 0,5 à 0,6 % par an, en-deçà de celle observée actuellement ;
- affirme le renforcement de la centralité du bourg, en supprimant les possibilités de développement ou de confortement des villages, en les intégrant dans la zone agricole A;
- définit au plus juste les zones urbaines constructibles en périphérie du bourg afin de réduire l'étalement urbain ;
- permet une extension de l'urbanisation au nord du bourg, apte à couvrir les besoins de la commune en nouveaux logements à l'échéance du PLU ;
- veut favoriser une mixité de la population, avec une diversité de logements (logements de plus petite taille, logements seniors) ;

- respecte les objectifs du SCOT de la Communauté de communes Châteaubriant Derval, en matière de croissance démographique, de consommation foncière, de production annuelle de nouveaux logements et de densité moyenne des nouvelles opérations d'urbanisme ;
- comporte une prise en compte satisfaisante de l'environnement, avec notamment près de 98 % du territoire communal en zones protégées, agricole A ou naturelle N;
- identifie et protège les éléments de patrimoine naturel et de la trame verte et bleue : zones humides, haies bocagères, boisements, parc urbain ;
- pérennise par des STECAL les activités des deux carrières disposant d'une autorisation préfectorale d'exploiter;
- montre une réduction de la consommation d'espace naturel par le projet de PLU significative à l'horizon 2030.

Un point négatif concerne l'organisation spatiale de l'urbanisation en extension sur le site de Mauny. Elle génère une zone A interstitielle, entre l'urbanisation existante et l'urbanisation future, sans vocation agricole démontrée. Par ailleurs, la zone 2AU se trouve plus proche du centre bourg que la zone 1AU, alors que cette dernière sera ouverte à l'urbanisation en premier.

Conclusion du commissaire enquêteur :

Je considère que les points positifs du projet de PLU révisé l'emportent largement sur le point négatif.

Les réponses de la commune dans le mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse permettront d'améliorer encore le projet, en donnant satisfaction à certaines demandes du public et des PPA.

3. Avis du commissaire enquêteur

En conséquence des conclusions présentées ci-avant,

J'émets un AVIS FAVORABLE au projet de révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Saint-Aubin-des-Châteaux.

Le 9 novembre 2021, Le commissaire enquêteur

Claude CHEPEAU