

Deuxième partie : Conclusions motivées

Je rappelle, avant de conclure, que la présente enquête publique porte sur la révision du Plan local d'urbanisme de la commune de Ferrières-en-Brie. La procédure de révision a été lancée par une délibération du conseil municipal en date du 23 octobre 2014, et le projet de PLU a été arrêté par le conseil municipal dans sa séance du 4 mai 2018.

Je rappelle également que l'enquête publique s'est déroulée du 7 novembre 2018 au 11 décembre 2018 inclus, et que j'ai assuré cinq permanences ; la participation du public a été limitée, s'établissant à un total de 28 participants et de 22 observations, dont près de la moitié émane de l'association R.E.N.A.R.D.

Mes conclusions s'appuient sur les considérations suivantes :

1- La procédure et le déroulement de l'enquête publique :

L'enquête s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes et conformément aux modalités définies ; l'information du public a été assurée : les mesures de publicité prévues par la réglementation, par voie d'insertion dans la presse et d'affichage, ont été régulièrement accomplies ; en complément, une information sur la tenue de l'enquête a été mise en ligne sur le site Internet de la mairie.

Les permanences se sont tenues dans de bonnes conditions matérielles, permettant d'assurer au mieux l'accueil et l'expression du public ; j'ai eu de fréquents échanges avec la mairie, avant le démarrage de l'enquête par une réunion de présentation du dossier, puis régulièrement pendant l'enquête à l'occasion des permanences, et enfin via la réunion après enquête, pour la remise du procès-verbal de synthèse ; ce dialogue a permis l'apport de précisions et compléments utiles.

L'association RENARD a soulevé pendant l'enquête plusieurs questions liées à la procédure, en particulier au sujet des modalités dématérialisées (mise en ligne tardive du dossier, caractère incomplet du dossier en ligne, mises en ligne de l'ensemble des observations du public) ; elle a également sollicité la communication de pièces complémentaires (copies de certains avis, liste des PPA, comptes rendus de réunions, composition du groupe de travail et comptes-rendus de ses réunions ...) ; elle a relevé que l'ouverture de la mairie le samedi matin, pourtant effective, n'était pas mentionnée dans l'arrêté prescrivant et organisant l'enquête.

Au sujet de la mise en ligne des observations, la commune a indiqué que l'obligation réglementaire ne porterait que sur les observations reçues par voie électronique, et qu'elle a fait le choix de

mettre en ligne l'ensemble des observations, à l'exception des pièces jointes et pièces annexes communiquées par les intervenants ; ce qui a été effectivement réalisé. Bien que cette attitude me semble résulter d'une interprétation quelque peu restrictive des textes, je considère que globalement la procédure a été bien conduite, sans restreindre significativement la possibilité pour le public de prendre connaissance du projet et de s'exprimer à son sujet. A propos de l'ouverture de la mairie le samedi, non mentionnée dans l'arrêté, je considère également que cet oubli n'a pu avoir pour effet de limiter la participation du public.

Il convient également de préciser que la même association a sollicité une prolongation de l'enquête publique, au motif d'une « publication tardive et en plusieurs étapes » du dossier d'enquête ; soit une mise en ligne achevée le 9 novembre, alors que l'enquête a démarré le 7 novembre ; j'ai estimé que la prolongation de l'enquête n'était pas nécessaire, compte tenu de sa durée totale de 35 jours - durée en outre totalement en dehors de périodes de congés - et du fait que la quasi totalité du dossier était bien disponible avant le démarrage de l'enquête ; je signale par ailleurs que l'association en question a reçu le projet de PLU dès le mois de mai 2018. Elle a également demandé l'organisation d'une réunion publique d'information et d'échanges ; je n'ai pas donné suite à cette demande, une réunion publique ayant déjà eu lieu en avril 2018.

2- Le dossier d'enquête publique :

Le dossier élaboré pour la consultation du public comportait d'une part l'ensemble des éléments constitutifs d'un PLU (rapport de présentation, projet d'aménagement et de développement durables, orientations d'aménagement et de programmation, règlement, annexes), d'autre part des documents complémentaires (avis des PPA et le cas échéant réponses à ces avis, parutions dans la presse, délibérations et arrêté, bilan de la concertation...). Pour recevoir les observations du public, des registres ouverts, cotés et paraphés, étaient disponibles, ainsi qu'une adresse électronique.

Ce dossier d'enquête contenait tous les documents composant le PLU, avec une organisation globalement claire et de nombreuses illustrations ; le projet de PLU y était convenablement exposé, de manière assez détaillée pour que le public ait pu y trouver l'essentiel des informations souhaitées ; j'estime toutefois que les choix effectués, notamment pour la zone AU et les secteurs de la zone N, sont insuffisamment justifiés. Ce dossier me paraît susceptible d'améliorations, sur le fond comme sur la forme ; il pourrait être plus complet, plus précis (en intégrant notamment un tableau des surfaces), plus lisible (avec des documents graphiques de format A3, voire plus) ; il serait également souhaitable de justifier plus amplement les choix effectués ; il pourrait, enfin, faire l'objet d'améliorations formelles, avec la correction d'incohérences ou d'erreurs matérielles.

3- Les avis des personnes publiques :

Le projet de PLU a été adressé aux personnes publiques associées, qui ont, pour une bonne partie d'entre elles, fait part de leur avis sur le projet ; je ne reviens pas ici sur les avis et réponses apportées, qui ont été présentés dans le rapport.

Il m'apparaît toutefois nécessaire de rappeler :

- l'avis défavorable de l'Etat, aux motifs que le projet ne démontre pas sa compatibilité avec le SDRIF, ne limite pas l'urbanisation dans le cadre des STECAL, ne justifie pas du projet de création d'une zone AU destinée à l'accueil d'activités, et n'apporte pas assez d'éléments pour justifier l'atteinte du taux de 25 % de logements sociaux ;

- l'avis défavorable de la CDPENAF, aux motifs de l'absence d'un zonage agricole, d'un impact important et sous-estimé sur les parcelles forestières, et des dimensions trop importantes des STECAL.

Ces sujets ayant été également abordés par le public lors de l'enquête, je les examinerai dans le paragraphe suivant.

Je précise que plusieurs de ces avis exprimaient des réserves, des demandes de modifications ou de compléments, ou de simples remarques ; il est regrettable que la commune n'ait pas choisi de répondre à l'ensemble de ces demandes ou suggestions, se contentant d'apporter des réponses écrites à l'Etat et à l'AEV ; j'émettrai une recommandation pour qu'elle prenne en compte les remarques contenues dans ces avis lorsqu'elles sont susceptibles d'apporter des améliorations à son projet.

4- Les observations du public :

Je ne reviens pas ici sur l'ensemble des observations exprimées pendant l'enquête, qui ont été présentées dans le rapport, mais seulement sur les principales questions de fond soulevées.

* sur le zonage :

- le projet de zone à urbaniser, pour la réalisation d'une future zone d'activités économiques, représentant 18,6 hectares dont 17,4 gérés par l'Agence des espaces verts, et nécessitant le défrichement de boisements sur 16,9 hectares, a fait l'objet de larges critiques, basées sur les arguments suivants : consommation d'espaces naturels, présence dans ce secteur d'un réservoir de biodiversité et d'un milieu humide repérés au SRCE, et d'une continuité VRA inscrite au SDRIF, utilité d'une nouvelle zone à vocation économique, risque de nuisances liées à la voie de desserte. La commune justifie cette zone AU par la nécessité de développer l'emploi, la synergie avec les communes voisines, et l'intérêt d'une zone d'activités en continuité de celles existantes ; à noter que face à l'avis défavorable de l'Etat, sa réponse à ce dernier semble envisager la possibilité d'une zone 2AU (curieusement, cette possibilité n'est pas reprise dans le mémoire en réponse aux observations du public).

J'estime pour ma part que ce projet n'est pas suffisamment justifié quant à l'intérêt collectif d'une nouvelle zone d'activités et que ses impacts environnementaux ne sont pas suffisamment évalués ; toutefois, une évolution de ce secteur ne peut être totalement exclue, au regard de sa situation entre des zones déjà dédiées à l'emploi, de la proximité de l'autoroute, de l'intérêt qui peut découler de la création d'emplois proches, avec un effet environnemental positif par la réduction des déplacements.

C'est pourquoi je considère que cette proposition de zone 2AU est judicieuse, car elle décalera la possible urbanisation du secteur, qui devra faire l'objet d'une procédure de modification du PLU ; cela permettra la conduite d'études plus complètes et la mise au point d'un projet global d'aménagement, qui pourra ainsi prendre en compte l'intérêt collectif d'une ouverture à l'urbanisation, les protections environnementales, les contraintes de la zone, les impacts, notamment sur les continuités écologiques, et les mesures de nature à réduire ou à compenser les effets négatifs ; j'émettrai donc une réserve en ce sens.

- les STECAL (secteurs Na, Nb, Nc, Nd) : le projet de PLU prévoit des secteurs ouverts à la construction dans la zone N, dont deux secteurs (Nb et Nc) relativement importants ; ces derniers, et en particulier le secteur Nc situé dans le parc du château, ont fait l'objet de critiques sur leur régularité juridique, sur la nature des projets prévus, sur leurs délimitations ; en réponse la commune a fait valoir que les secteurs étaient déjà définis dans le PLU en vigueur et qu'ils sont liés au développement économique. J'estime que la simple reprise des dispositions du PLU actuel ne peut constituer une explication satisfaisante ; les STECAL, qui doivent rester exceptionnels dans une zone naturelle à priori inconstructible, sont à définir en fonction du projet d'aménagement de la commune, de l'évolution et de l'intérêt des projets envisagés, et doivent également tenir compte de l'évolution de la réglementation ; il me paraît nécessaire de limiter l'urbanisation prévue dans cette zone naturelle, avec une délimitation adaptée des secteurs constructibles, et des règles justifiées ; il sera également nécessaire de revoir la partie du rapport de présentation relative à ces STECAL, pour justifier leur intérêt, leur délimitation, et les règles qui y sont envisagées ; j'émettrai donc une réserve sur ce point.

- l'absence de zone A : les espaces agricoles, qui selon le rapport de présentation représentent 54,69 hectares, sont classés en zone N ; cela ne me paraît pas préjudiciable à l'agriculture, dans la mesure où l'article N2 autorise les occupations et utilisations du sol « nécessaires à l'exploitation agricole et forestière ».

- le zonage UA, unique pour les zones mixtes : il n'est effectivement pas fait de distinctions entre les zones urbanisées, qu'elles soient anciennes ou récentes, alors que l'implantation du bâti y est différenciée ; toutefois, le règlement souple de la zone UA me paraît de nature à permettre l'évolution des parcelles ; la définition de zones urbaines différenciées ne me semble pas indispensable.

* sur les thèmes transversaux :

- l'urbanisation : elle a été, dans quelques observations, critiquée pour ses impacts, ou estimée incompatible avec le SDRIF ; je précise que l'urbanisation prévue par le projet de PLU s'élève à 46 hectares, dont une partie déjà en cours de réalisation dans la ZAC Bel-Air, et que la superficie communale est de 616 hectares ; j'estime que le projet est acceptable, et il me paraît conforme aux objectifs définis dans le PADD de développement de la commune.

- logement : il a été soulevé la question du déficit de logements sociaux ; considérant que le projet de PLU prévoit une OAP de mixité sociale et une OAP de mixité générationnelle pour la réalisation d'une résidence pour personnes âgées ou étudiants, et que le règlement de la zone UA prévoit que les opérations de construction, aménagement, réhabilitation ou changement de destination à usage d'habitation devront comporter un minimum de 30 % de logements sociaux (règle applicable pour les programmes de plus de 10 logements) il me semble que le thème du logement social a bien été pris en compte dans le projet.

- l'environnement : certaines observations ont mentionné l'insuffisance des données environnementales du projet de PLU au niveau de la description de l'état initial de l'environnement, de la prise en compte des protections existantes, et des mesures prévues dans le PLU sur ce sujet ; il me paraît que le rapport de présentation gagnerait à être complété, à partir des observations formulées à ce propos par l'autorité environnementale, les PPA et le public ; il me paraît en outre que l'OAP relative aux continuités pourrait être approfondie, avec l'indication de toutes les protections existantes, par une description plus précise des objectifs poursuivis (par exemple : préserver les espaces boisés) et sur sa forme, avec un format plus lisible ; j'émettrai une recommandation en ce sens.

3- Le projet de PLU soumis à enquête publique :

La commune de Ferrières-en-Brie a défini dans son PADD les grandes orientations suivantes : renforcer son attractivité résidentielle, développer l'activité économique, préserver le cadre de vie ; elle a défini un projet d'évolution de la commune, sur la base d'une forte croissance démographique (l'objectif étant d'atteindre les 5 000 habitants en 2030) et d'une extension de l'urbanisation à hauteur de 46 hectares.

Le projet de PLU soumis à enquête publique décline bien ces objectifs, et me paraît correspondre, globalement, aux caractéristiques de la commune et aux choix de développement effectués.

Cependant, comme suite à l'analyse du projet, et des observations qu'il a suscitées, analyse effectuée dans les deux paragraphes

précédents, j'estime qu'il doit faire l'objet de modifications pour l'amélioration du rapport de présentation et une meilleure justification des choix, pour faire évoluer le zonage et le règlement, ainsi que préciser les OAP relatives à la future zone AU et aux continuités.

Pour conclure, en considérant le contenu du projet de PLU soumis à enquête, les avis émis par les personnes publiques, les observations exprimées par le public au cours de l'enquête publique, et les réponses qui y ont été apportées, j'émet sur ce projet de PLU de la commune de Ferrières-en-Brie un AVIS FAVORABLE, assorti de deux réserves et de deux recommandations.

Mes réserves concernent les points suivants :

* en premier lieu, il me paraît nécessaire de mettre en œuvre la proposition envisagée par la commune en réponse à l'avis de l'Etat, pour le classement de la future zone à urbaniser au nord ouest de la commune en zonage 2 AU ;

* en second lieu, il me paraît nécessaire de revoir les STECAL prévus dans la zone N pour, au lieu d'une simple reprise de dispositions antérieures, en définir et en justifier la délimitation, le potentiel de construction, et les dispositions du règlement.

Mes recommandations sont les suivantes :

* je recommande que les aspects environnementaux soient mieux pris en compte dans le rapport de présentation et dans l'OAP consacrée aux continuités écologiques, avec des documents plus complets, des justifications approfondies, et des engagements plus précis ;

* je recommande que les remarques et propositions contenues dans les avis des personnes publiques soient prises en compte lorsqu'elles conduisent à améliorer la qualité des documents composant le PLU, leur clarté, leur cohérence, leur actualisation et leur présentation formelle.

Fait au Perreux sur Marne, le 16 janvier 2019



Brigitte BOURDONCLE
Commissaire enquêteur