

ENQUÊTES PUBLIQUES CONCOMITANTES AFIN DE CONSTITUER UNE RÉSERVE FONCIÈRE, dans le cadre de l'Opération d'Aménagement et de Programmation dite du "Fougeray" (OAP N° 36 du PLUI de Laval Agglomération) à L'Huisserie (53970) et PORTANT :

- **SUR L'UTILITÉ PUBLIQUE DU PROJET,**
- **ET SUR LA DÉTERMINATION DES PARCELLES A EXPROPRIER (ENQUÊTE "PARCELLAIRE").**

**Déroulement des 2 ENQUÊTES : 17 jours consécutifs
Du lundi 19 septembre 2022 à 14H30 au mercredi 5 octobre 2022 à 12H30.**



- périmètre de l'opération
- périmètre de l'OAP
- tracé de la voie principale du Fougeray (schéma de principe)

**AUTORITÉ ADMINISTRATIVE ORGANISATRICE :
MONSIEUR LE PRÉFET DU DÉPARTEMENT DE LA MAYENNE**

**Conclusion et Avis Motivé du Commissaire Enquêteur
se rapportant à la première enquête :
"Déclarer d'Utilité Publique – DUP", le Projet,**

Arrivée du présent document

- 4 NOV. 2022

Préfecture de la Mayenne

Commissaire Enquêteur titulaire : Loïc ROUEIL.

Sommaire de la conclusion et de l'avis du Commissaire-Enquêteur.

***1* Présentation synthétique du projet.**

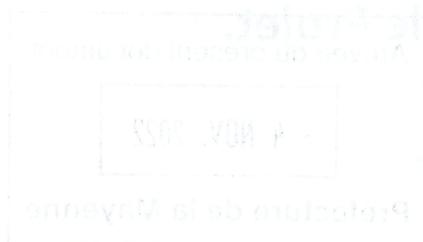
***2* Synthèse du cadre légal de La décision administrative attendue.**

***3* Synthèse des éléments remarquables du dossier.**

***4* Synthèse de l'aspect "Cadre Juridique" de cette enquête publique.**

***5* Synthèse des éléments spécifiques de réflexion, apportés par cette enquête - Participations- Contributions.**

***6* Conclusion et Avis final motivé du Commissaire enquêteur.**



***1* Présentation synthétique du projet.**

Le projet consiste à permettre à la commune de L'Huisserie de constituer une réserve foncière afin de permettre son développement conforme aux documents de planification de l'urbanisme.

Le projet concerne 19 Ha 97 Ca dans la zone du Fougeray de la commune. Dans le P.L.U.I., l'orientation d'aménagement et de programmation O.A.P. est dénommé "O.A.P. du Fougeray N°36".

A ce stade du projet, la commune de L'Huisserie est propriétaire d'environ 4,50 Ha sur les 19,97 Ha nécessaires. Elle a conduit des démarches à l'amiable avec les propriétaires des 15 Ha manquants. Cependant, à ce jour, pour des raisons diverses, cette démarche amiable n'a pas abouti à un acte authentique d'achat. Par conséquent, la commune de L'Huisserie a décidé de lancer une procédure d'expropriation et a demandé la mise en œuvre des deux procédures d'enquêtes publiques nécessaires.

Les deux objectifs assignés à ces deux enquêtes conjointes s'établissent ainsi :

- Permettre et vérifier l'utilité publique du projet.
- Déterminer l'emprise foncière nécessaire pour réaliser le projet afin de déterminer les parcelles à exproprier. Dans ce contexte, l'enquête publique parcellaire permettra aussi de rechercher les propriétaires les titulaires de droits réels et les autres éventuels ayants-droits (locataires-fermiers).

→ **Vue d'ensemble de parcelles incluses dans l'emprise de la DUP.**



 périmètre de l'opération

 périmètre de l'OAP

 tracé de la voie principale du Fougeray (schéma de principe)



Echelle 1:7 000

17/04/2019

DGI - DGI Lava/Agglomération

Ces deux enquêtes sont prescrites et se sont tenues, dans le même temps, dans le cadre du même arrêté préfectoral.

Dans la suite de ce document, c'est le premier objectif qui est traité (=DUP).

***2* Synthèse du cadre légal de la décision administrative attendue.**

Le cadre juridique de la décision administrative principale (D.U.P.) attendue à l'issue de ces deux enquêtes, s'explique par les réglementations suivantes :

- Article 545 du code civil : "Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnité".
- Article L1 du code de l'expropriation : l'expropriation de tout ou partie d'immeubles ou de droits réels immobiliers, ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique, préalablement prononcée et formellement constatée à la suite d'une enquête.
- L 121.1 et suivants, R 111.1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (DUP)
- Article L.221-1 du code de l'urbanisme qui permet de réaliser des réserves foncières en vue de mettre en œuvre des opérations d'aménagement.
- Article L.300-1 du code de l'urbanisme définissant les opérations entrant dans le cadre cité ci-dessus.

Le dossier d'enquête mis à disposition du public était conforme aux dispositions réglementaires sur sujet. Celles-ci sont établies ainsi :

- Une notice explicative.
- Un plan de situation.
- Le périmètre délimitant les immeubles à exproprier.
- Une estimation sommaire du coût des acquisitions à réaliser.

***3* Synthèse des éléments remarquables, présents dans le dossier.**

Le dossier mis à disposition du public justifie l'utilité publique du projet ainsi :

- Nécessite de respecter la loi "Solidarité et Renouvellement Urbain - S.R.U." qui stipule la nécessité de mettre à disposition dans cette O.A.P. 36 du Fougeray une proportion de 25 à 30 % de logements sociaux : ce qui suppose un prix de foncier maîtrisé.
- Cette opération (O.A.P. N° 36 du Fougeray) est inscrite dans le P.L.U.I. de Laval Agglomération (modification du P.L.U.I. validée le 20 décembre 2021).
- La commune de L'Huisserie a saisi la "Sté Aménagement Foncier et d'Établissement Rural - S.A.F.E.R." afin de proposer aux exploitants agricoles des solutions pour maintenir les surfaces exploitées, simultanément à l'achat des terrains qu'ils exploitent actuellement.
- La commune est actuellement propriétaire de 4 Ha 45 a 83 ca (parcelle B0212).
- La commune a entrepris des démarches à l'amiable en direction des deux propriétaires concernés par les autres parcelles nécessaires à la réalisation du projet : celles-ci ont actuellement échouées.
- Pour les parcelles appartenant à M. Hubert DE QUATREBARBES, l'offre de la commune s'établit ainsi :
 - ** Le prix offert par la commune est de de 5 euros le mètre carré.
 - ** La superficie est de 3 Ha 69 a 58 Ca.
 - ** Ces parcelles sont situées en Zone 1AUH au PLUI.
- Pour les parcelles appartenant à M. Gilbert FREARD. L'offre de la commune s'établit ainsi :
 - ** Terrains situés en zone 1AUH :
 - Superficie : 10 Ha 77 a 26 ça.
 - Prix offert : 5 € le m2.

- ** Terrains situés en zone agricole :
- Superficie d'environ 92 ares.
 - Prix offert : 1,10 € le m2.

Le périmètre du projet et donc de La DUP, comprend les parcelles suivantes :

N° de parcelles		Surface			Propriétaire	Exploitant	Concerné par l'enquête parcellaire
Section	N°	Ha	a	ca			
B	0212	04	45	83	Commune de L'Huisserie	M. ROUSSEAU Romain	NON
B	0200	00	87	12	M. FREARD Gilbert	M. GARNIER Dominique	OUI
B	0202	02	57	18	M. FREARD Gilbert	M. GARNIER Dominique	OUI
B	0203	01	85	34	M. FREARD Gilbert	M. GARNIER Dominique	OUI
B	0204	00	12	60	M. FREARD Gilbert	M. GARNIER Dominique	OUI
B	0209	00	19	99	M. FREARD Gilbert	M. GARNIER Dominique	OUI
B	0210	01	25	00	M. FREARD Gilbert	M. GARNIER Dominique	OUI
B	0211	01	05	70	M. FREARD Gilbert	M. GARNIER Dominique	OUI
B	0819	02	09	60	M. FREARD Gilbert	M. GARNIER Dominique	OUI
B	0825	00	00	13	M. FREARD Gilbert	M. GARNIER Dominique	OUI
B	1599	00	05	49	M. FREARD Gilbert	M. GARNIER Dominique	OUI
B	1601	00	69	11	M. FREARD Gilbert	M. GARNIER Dominique	OUI
C	0400	00	01	24	M. FREARD Gilbert	M. GARNIER Dominique	OUI
C	0788	01	03	58	M. FREARD Gilbert	M. GARNIER Dominique	OUI
B	0201	01	24	75	M. de QUATREBARBES Hubert	M. LERAY Didier	OUI
B	0213	02	44	83	M. de QUATREBARBES Hubert	M. LERAY Didier	OUI

• **La situation des propriétaires s'établit ainsi :**

Prénom NOM	Né le	Age	Activité	Surface	%
Gilbert FREARD	06/08/1942	80 ans	Retraité	11 ha 82 a 08 ca	59,17 %
Hubert de QUATREBARBES	05/05/1947	75 ans	Retraité	3 ha 69 a 58 ca	18,50 %
Commune de L'Huisserie				4 ha 45 a 83 ca	22,32 %
Surface Totale de la réserve foncière nécessaire // emprise DUP :				19 ha 97 a 49 ca	100,00 %

***4 – Synthèse de l'aspect "cadre juridique" de cette enquête publique :**

Le commissaire-enquêteur M. Loïc ROUEIL a agi pour conduire cette enquête publique dans le cadre de la désignation par M. le Président du Tribunal administratif de Nantes par le document référencé N°E22000066/53 datée du 22 avril 2022.

Il a été nommé par la suite, pour conduire cette enquête dans le cadre de l'arrêté préfectoral pris par Monsieur le Préfet du Département de la Mayenne daté du 1^{er} août 2022.

Le cadre légal de cette enquête publique est défini par les textes suivants :

- Articles R.111-1 à R.111-9 et R.112-1 à R.112-27 du Code de L'expropriation.

Le commissaire-enquêteur a tenu trois permanences d'accueil du public dans les locaux de la mairie de L'Huisserie, conformément à l'arrêté prescrivant cette enquête.

L'enquête publique s'est déroulée pendant 17 jours du lundi 19 septembre 2022 au mercredi 5 octobre 2022.

Le dossier d'enquête était consultable en version papier dans les locaux de mairie de L'Huisserie. Il était aussi accessible en version électronique sur le site de la Préfecture de la Mayenne.

Pour déposer ses contributions, le public avait à sa disposition les formules suivantes :

- Dépôt direct sur le registre "papier".
- Courrier "papier" adressé au commissaire-enquêteur.
- Courriel.

Un poste informatique était, par ailleurs, à disposition du public dans les locaux de la mairie de L'Huisserie. Celui-ci permettait le dépôt d'observations et la consultation du dossier d'enquête, par voie électronique.

Toutes les mesures de publicité prévues à l'article 5 de l'arrêté prescrivant cette enquête publique ont été constatées par le commissaire-enquêteur.

En fin d'enquête, un échange de type "PRÉ-Rapport – PRER" ↔ Mémoire en réponse a été réalisé entre le commissaire-enquêteur et le porteur du projet, afin d'apporter des réponses appropriées aux diverses observations soulevées.

5- Synthèse des éléments de réflexions spécifiques, apportés par l'enquête :

Au cours cette enquête, les échanges constructifs ont été réalisés entre le représentant du porteur de projet, Monsieur Thierry BAILLEUX, et le commissaire-enquêteur, dans la phase de préparation de l'enquête, d'explication du contenu des dossiers, ainsi que dans celle de "post-enquête" pour préciser certains points. Le porteur de projet a ainsi montré son implication pour traiter le projet d'expropriation sur une base d'acteur public responsable.

La participation du public, à cette enquête peut être qualifiée de "normale", au regard de la nature de la procédure. De plus, les personnes qui se sont exprimées ont rédigé des observations motivées.

Pour ce qui est des "avis défavorables" à l'utilité publique du projet, les contributions émises sont relativement "naturelles" ; en effet ces administrés qui ont déposé dans ce cadre, sont des personnes directement concernées par la valeur marchande des biens concernés ; celle-ci étant, par ailleurs encadrée pour des raisons d'intérêt général, dans le contexte d'une "Déclaration d'Utilité Publique".

En revanche, beaucoup de ces observations, rédigées par des élus, exprime des divergences autour de la problématique de la définition des aménagements envisagés dans cette zone de 19 Ha 97 Ca. Ces observations font ressortir de réelles préoccupations, mais ne concernent pas directement, l'objet de cette enquête ; Celui-ci étant de juger de l'utilité publique de la réserve foncière qui doit être mise à disposition de l'entité publique communale, afin de réaliser, l'accueil de nouveaux habitants, dans des logements construits à des coûts raisonnables.

Dans le cadre de cette enquête publique, l'ensemble des contributions rédigées par le public et les personnes publiques a été classé en 10 thèmes, auxquels s'ajoutaient trois problématiques exposées à l'initiative du commissaire-enquêteur. L'ensemble totalise 67 observations individualisées pointant sur l'ensemble de ces thèmes.

La liste des thématiques ainsi répertoriées, s'établit ainsi :

→ **THÈME 01 : Avis exprimés.**

→ **THÈME 02 : Pour Information dans le contexte de la présente enquête.**

→ **THÈME 03 : Problématique de la suppression de la liaison routière initialement prévue entre "La Perrine" et la RD 910 au niveau de la "Hamardière" // sous réserves qu'une étude sur les flux de circulation dans la zone urbanisée de la commune, ne vienne infirmer cette disposition.**

→ **THÈME 04 : Problématique de la justification du périmètre de la DUP et de l'emprise parcellaire.**

→ **THÈME 05 : Problématique des incohérences et des erreurs matérielles, apparaissant dans les documents mis à disposition.**

- **THÈME 06** : Problématique du respect des préconisations du PLUI, pour l'OAP N° 36 du Fougeray (flux de circulation, voies douces, maintien des haies et arbres remarquables, ... etc.)
- **THÈME 07** : L'offre de vente du foncier nécessaire à la réalisation de L'OAP, justifie-t-elle la DUP ?
- **THÈME 08** : l'emprise DUP n'est pas justifiée sur les parcelles B 0213 et B 0201, du fait d'un compromis de vente au bénéfice de la Commune.
- **THÈME 09** : Demande de concertation informations, dans le contexte de la définition du cahier des charges imposés à l'OAP N° 36 et à ses connexions avec l'extérieur.
- **THÈME 10** : Cadre de l'expropriation // Solutions proposées aux propriétaires et locataires impactées (avant et après expropriation
- **QUESTION PRER-11** : Procédure d'expropriation // conséquence et information des administrés concernés sur les procédures et actes administratifs à venir.
- **QUESTION PRER-12** : Synthèse du cahier des charges imposés à l'A.O.P. 36 et son environnement (cadre P.L.U.I.).
- **QUESTION PRER-13** : État des notifications dues à chaque administré concerné par l'emprise parcellaire du projet.

***7- Conclusion et avis final.**

Compte tenu des éléments connus à l'issue de cette enquête publique, le commissaire enquêteur rédige sa conclusion et son avis final ainsi :

7-1- Analyse bilancielle du projet – Éléments favorables :

- 1) **La réserve foncière est nécessaire à la commune de L'Huisserie** pour accueillir de nouveaux habitants sur cette zone en conformité avec les dispositions et le zonage arrêtés dans le P.L.U.I. de Laval Agglomération.
- 2) **Au P.L.U.I., ce secteur de 19 Ha reste la seule zone classée** en zone constructible pour les dix, quinze années à venir. Ce choix a été justifié et acté dans le cadre du PLUI de Laval Agglomération.
- 3) **Ce projet est nécessaire pour permettre à la commune de L'Huisserie d'appliquer la loi S.R.U.** sur l'obligation d'offrir une proportion de 25% à 30% de logements sociaux ; cette obligation supposant un prix d'achat du foncier initial, maîtrisé avec des surfaces affectées et réparties sur tout le territoire de la réserve foncière.
- 4) **L'utilité publique est nécessaire afin de contrarier l'inflation** constatée sur le prix du foncier nécessaire en laissant le marché opérer librement. En effet, les prix réclamés sur ces terrains agricoles indispensables à ces extensions urbaines, dès lors qu'ils se retrouvent classés en zone constructible atteignent des prix très élevés ; le prix réclamé étant directement la conséquence de la raréfaction des possibilités d'urbaniser à l'échelle d'une commune ; cette situation étant plutôt la conséquence directe d'une décision administrative et non le résultat de transactions naturelles. La non-déclaration d'utilité publique aurait pour conséquence d'empêcher par ricochet, la possibilité de se loger (en qualité de propriétaires ou de locataires) au plus grand nombre d'administrés, à des coûts supportables pour des budgets normaux.
- 5) **La réserve foncière est nécessaire pour construire et prolonger** dans la zone un réseau structurant de voies douces : ce réseau sera construit à l'intérieur de cette zone mais aussi participera à connecter les voies douces déjà en place, à l'extérieur de celle-ci (RD 910, halage, ... etc.).
- 6) **La réserve foncière permettra à la commune de maîtriser en direct le maintien du patrimoine paysager et environnemental remarquable** sur cette zone (haies, arbres, zones humides, ... etc.).

- 7) **L'utilité publique sur cette réserve foncière ne peut pas être** qualifiée de spoliation. En effet, le prix final des achats de terrains se fera sur une base de transparence fixée par le juge des expropriations. Celui-ci arbitrera ce prix avec, pour un des critères le fait que ces terrains sont au départ des terrains agricoles. Par ailleurs, les locataires recevront en contrepartie de l'opération une indemnité d'éviction.
- 8) **L'utilité publique permettra aux élus de la commune** de maîtriser précisément l'organisation globale de l'aménagement de toute la zone. Elle leur permettra de décliner leur stratégie en particulier au bénéfice du logement du plus grand nombre à un coût raisonnable ; ce point étant la raison d'être primaire de toute politique publique.
- 9) **L'ensemble des élus (majorité et minorité) de la commune** ont exprimé un avis favorable à la D.U.P.
- 10) **En préalable au lancement de cette procédure le porteur** de projet a bien procédé à une offre d'achat à l'amiable en direction des propriétaires concernés sur une base de 5€ le mètre carré ; celle-ci s'avérant infructueuse et contrariée par une offre de vente à hauteur de 18,35 € le mètre carré.

7-2- Analyse bilancielle du projet – Les éléments défavorables :

- 1) **Le coût de l'opération est évalué à 11 571 788 €.** Ce coût rapporté aux 19 Ha à viabiliser et aux 360 logements prévus paraît raisonnable. A ce stade, il s'agit, certes, d'une charge pour la collectivité. Mais, en regard, la commune disposera d'un patrimoine de 360 logements qui permettront une opération d'intérêt public affichée à l'équilibre financier.
- 2) **Une opération d'expropriation est toujours ressentie** comme une entrave au fonctionnement naturel du marché et, génère un impact psychologique négatif, pour les propriétaires concernés.
- 3) **Le dossier mis à l'enquête comportait un certain** nombre d'erreurs et d'informations contradictoires ; mais celles-ci concernaient surtout la façon d'aménager la réserve foncière et non l'utilité publique proprement dite de celle-ci.
- 4) **L'opération se traduit par un retrait de 19 Ha 97 Ca** de surface disponible pour l'activité agricole. Ce point doit être un point de vigilance avec l'objectif de "Zéro Artificialisation Nette-ZAN" fixés par la loi à l'horizon 2050.
- 5) **Le détail de l'aménagement futur et conséquent à la D.U.P. du secteur,** fait l'objet de vraies divergences exprimées, en particulier par les élus de la commune. Par contre l'ensemble des élus est favorable à la D.U.P. de l'emprise du projet.

7-3- Analyse bilancielle du projet – BILAN :

- L'objectif de cette DUP, est de garantir sous autorité publique, un aménagement de la zone respectant les divers éléments paysagers et environnementaux actuellement en place sur le secteur.
- Le but est de faire baisser le coût d'achat du foncier tout en respectant la propriété privée. Le prix sera fixé de façon objective par le juge des expropriations.
- L'opération est nécessaire sur le plan de son intérêt de construire des logements à des prix accessibles au plus grand nombre, ce qui est un objectif d'intérêt général.
- Le recours à l'expropriation est nécessaire.

7-4- Le commissaire enquêteur note par ailleurs favorablement :

- **Que l'Utilité Publique du Projet, en considérant l'aspect législatif et réglementaire** (code de l'expropriation), est légalement déclarable.
- **Que l'enquête publique a respecté dans tous ses aspects** (contenu du dossier, information et publicité en direction du public, accueil physique du public, adresse électronique mis à disposition du public, collecte et retransmission des observations, qualité de l'échange "Pré-rapport – Mémoire en réponse"), la mission qui lui était demandée.
- **Que dans la présente enquête publique**, le bilan des avis formellement exprimés, s'établit à trois avis défavorables au regard de sept avis favorables. En outre, l'ensemble des élus est favorable au projet de D.U.P.
- **Que sous l'angle environnemental**, les impacts négatifs sont bien identifiés et font l'objet d'engagements fermes pour un traitement de qualité, de la part du porteur de projet.
- **Que le porteur de projet, est la commune de L'Huisserie**. Le caractère de collectivité publique de celle-ci permet d'envisager une résolution finale du projet y compris dans ses aménagements futurs, au contact des acteurs locaux, dans un esprit de compromis réciproque.

7-5- En synthèse :

- **Au vu de tous ces éléments, le commissaire enquêteur, considère que les avantages du projet, l'emportent sur les inconvénients.**

7-6- Il recommande :

- **Que les engagements pris par le porteur de projet, dans les réponses** qu'il a apporté dans le cadre de cette enquête publique, soient un réel objectif, afin d'instaurer des relations de bon voisinage avec les habitants, les riverains et les autres acteurs locaux sur une base de compromis d'intérêt général.
- **Une attention particulière sur la déclinaison du projet dans sa phase d'aménagement**. En particulier, à ce stade des échanges, il apparaît possible de composer les avis divergents sur le point qui consiste à dissuader les flux directs de véhicules entre le giratoire du Tertre et celui de la Perrine. Le commissaire-enquêteur s'interroge sur le fait qu'il serait peut-être possible de retenir pour la phase actuelle, un aménagement tel qu'il est prévu par le porteur de projet mais qui ménagerait la possibilité de rouvrir cette liaison le moment venu, à plus ou moins long terme. Cette hypothèse pourrait redevenir "une solution" de désengorgement, dans l'hypothèse où à terme, une forme de contagion de circulation au centre bourg, serait constatée ; cette stratégie aurait l'avantage de trouver un compromis entre des positions actuellement très divergentes d'aménagement, exprimées pendant cette enquête publique, et qui sont recevables toutes les deux.

7-7- En Conclusion :

Après avoir analysé tous les arguments portés à sa connaissance, Le commissaire enquêteur émet un avis favorable pour déclarer d'Utilité Publique, le projet de constitution d'une réserve foncière dans le cadre de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation – OAP N° 36 du Fougeray, définie dans le PLUI de Laval Agglomération, sur le territoire de la commune de L'Huisserie 53970.

A Chemazé, le vendredi 4 novembre 2022.



Loïc ROUEIL
Commissaire-enquêteur
