Département du Morbihan
Baud Communauté
Commune de Guénin

Courrier arrivé le
15 FEV. 2024
Baud Communauté

Modification n°2
du Plan Local d'Urbanisme

Enquête publique
29 janvier 2024 au 12 février 2024

RAPPORT ET CONCLUSIONS MOTIVÉES DE LA COMMISSAIRE ENQUÊTRICE

Document n°2 (sur 2) : Conclusions motivées

15 février 2024
Josiane Guillaume
commissaire enquêtrice
Dossier n° E23000208 / 35

Avertissement

Conformément aux dispositions de l'article L123-15 du code de l'environnement, « *le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de 30 jours à compter de la fin de l'enquête.* »
Comme prévu par l'article R123-19 du même code, « *le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies.*
Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public.
Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. »

Le présent document correspond aux conclusions motivées.
Il fait suite au rapport et constitue donc la partie 2 sur 2 de l'ensemble « Rapport et conclusions de la commissaire enquêtrice ».

Le commissaire enquêteur se devant, après le rapport objectif, de se livrer à un exercice subjectif, on y trouvera mes appréciations sur le dossier, le déroulement de l'enquête, ainsi que le cas échéant sur les observations recueillies et sur les réponses apportées à mes questions complémentaires, puis mon avis personnel motivé sur la globalité du projet soumis à enquête.

Sommaire des Conclusions motivées :

1 - Rappel de l'objet et du contexte de l'enquête....3
2 - Appréciations générales....5
3 - Réponses aux observations, aux avis des PPA, de la CDPENAF et de la MRAe....6
4 - Avis global de la commissaire enquêtrice....7

1 - RAPPEL DE L'OBJET ET DU CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

Guénin est une commune du centre Morbihan située à la croisée de 2 axes routiers majeurs : la RN24 (axe Lorient-Rennes) et la D178 permettant de rejoindre Saint-Brieuc. Elle est proche des villes de Baud à l'Ouest (3 kilomètres), Locminé à l'Est (10 kilomètres) et Pontivy au Nord (21 kilomètres).
Commune rurale de 1848 habitants en 2020 (recensement INSEE), Guénin présente donc une situation très attractive en lien avec ce positionnement géographique qui permet d'accéder facilement aux principales agglomérations et bassins d'emplois.

La commune de Guénin est dotée d'un Plan Local d'Urbanisme qui a été approuvé le 27 mars 2017 et a fait l'objet d'une première modification en date du 17/03/2022.
Ce PLU envisageait déjà l'urbanisation future de la zone située à l'Est du bourg dans le prolongement du lotissement communal « Les jardins de Pontual » par un zonage 2AUa sur 2,8 hectares.
Après quelques années de mise en œuvre, afin de poursuivre le développement de la commune dans la continuité des objectifs du Projet d'Aménagement et de Développement Durables, il apparaît nécessaire de procéder à quelques ajustements par le biais de la procédure de modification. C'est en ce sens que le conseil municipal de Guénin a, par délibération du 02/12/2021, autorisé le Maire à *engager une procédure de modification du PLU... car les terrains constructibles se raréfient... l'objectif étant de passer la zone 2AUa dans le prolongement du lotissement des jardins de Pontual en zone 1AUa.*

Guénin fait partie avec 5 autres communes de Baud Communauté, depuis le 1er janvier 2022 et suite à la dissolution de Centre Morbihan Communauté. Baud Communauté ayant la compétence en matière d'urbanisme sur le territoire communal depuis le 01/01/2022, c'est à cet Établissement Public de Coopération Intercommunale qu'il revient dorénavant de poursuivre la procédure de modification n°2 engagée par la délibération du conseil municipal précitée.
En l'absence de Schéma de Cohérence Territoriale applicable sur le territoire concerné, une demande de dérogation à l'urbanisation limitée de la communauté de communes de Baud Communauté a été adressée au préfet du Morbihan en date du 25 août 2023 en vue d'ouvrir à l'urbanisation 2,3 hectares sur les 2,8 ha de la parcelle cadastrée YH 244 classée en zone 2AUa sur la commune de Guénin.
Par arrêté préfectoral du 23 septembre 2023, la dérogation sollicitée a été accordée, étant considéré que « *l'urbanisation envisagée de ce secteur ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacement, et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services.* »

L'objet de la modification n°2 du PLU de Guénin, tel que soumis à l'enquête publique, est le suivant (pour le détail complet se référer aux divers documents constituant le dossier d'enquête et au résumé fourni dans le rapport, pages 7 à 10).

A) Ouverture à l'urbanisation de la zone 2AUa et réalisation d'une OAP

Baud communauté est en cours d'élaboration d'un PLUi. Certaines des communes membres ne peuvent plus faire évoluer leur document d'urbanisme (ex : Baud et Saint-Barthélémy) alors même que la demande en terrains à bâtir est forte. L'attractivité du territoire communautaire, notamment en matière de logements, apparaît évidente.

A l'échelle de Baud Communauté, Guénin est la commune qui enregistre le plus fort taux annuel de croissance démographique (+1,5%/an sur la période 2014-2020). Afin de poursuivre son développement, il semble indispensable pour le devenir et la dynamique de la commune d'attirer la population nouvelle au bourg, au plus proche des équipements publics.
La zone 2AUa visée par la modification concerne une parcelle appartenant à la commune, dans la continuité du lotissement « Les jardins de Pontual », où les trois tranches (41 lots au total) ont été commercialisées et construites en 3 ans. Une nouvelle offre foncière permettrait de répondre aux besoins en logements neufs évalués à 130 logements pour la décennie 2016-2026 dans le PLU (PADD).
Le projet soumis à l'enquête implique en conséquence :
- une modification apportée au règlement graphique
L'aménagement du secteur concerné nécessite le classement de 2,3 ha de la zone 2AUa en zone 1AUa. Les 0,5ha restant de la zone 2AUa seront reclassés en zone Na.
- une modification de l'OAP « Secteurs AUa à l'Est du bourg »
En remplacement de l'OAP présente aux documents du PLU approuvé en 2017 (partie 2.1.2 dans le fascicule 3. Orientations d'aménagement et de programmation) et qui concernait les 2 secteurs 1AUa à l'Est qui ont d'ores et déjà été aménagés (ou dont l'aménagement est en cours), il est proposé une nouvelle OAP englobant le nouveau secteur 1AUa.
- une modification apportée au rapport de présentation
L'ouverture à l'urbanisation du secteur 2AUa, reclassé en secteur 1AUa et Na, induit une modification du tableau des surfaces (cf p. 105 du rapport de présentation du PLU). Le total des zones à urbaniser devient 23,85 ha (moins 0,50 ha et il n'y a plus de 2AUa) et celui des zones naturelles passe à 780,55 (+ 0,50 reclassé dans le secteur Na).

B) Suppression de l'emplacement réservé n°1

Lors de l'élaboration de son PLU approuvé en 2017, la commune de Guénin a inscrit 4 emplacements qui font apparaître les assiettes foncières envisagées pour la réalisation de voies, d'espaces publics y compris les espaces verts, ou des équipements d'intérêt collectif.
La procédure de modification du PLU a aussi pour objectif de mettre à jour la liste des emplacements réservés en procédant à la suppression de l'ER n°1 « accès motorisé », l'opération ayant été réalisée.
Le rapport de présentation (p. 106) et le règlement graphique (planches « bourg » et « nord de la commune ») seront modifiés en conséquence.

L'enquête publique, portant sur ces deux points dans le cadre de la modification n°2 du PLU de Guénin, a été organisée suivant les prescriptions de l'arrêté en date du 10 janvier 2024 de Mme la Présidente de Baud Communauté.

Elle s'est déroulée du lundi 29 janvier 2024 (à partir de 13h30) au lundi 12 février 2024 à 17h30 inclus en mairie de Guénin, soit sur une période de 15 jours consécutifs, conformément aux dispositions de l'article L123-9 du code de l'environnement qui prévoit que la durée peut être réduite à quinze jours pour un projet, plan ou programme ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale.
En l'espèce, le projet de modification n°2 du PLU de Guénin a reçu un avis conforme de la Mission Régionale d'Autorité environnementale de Bretagne, en date du 24/11/2023, le dispensant d'évaluation environnementale en application du 2ème alinéa de l'article R104-33 du code de l'urbanisme.

2 - APPRÉCIATIONS GÉNÉRALES

2 - 1 - SUR LE DOSSIER SOUMIS À L'ENQUÊTE

Sur la forme, le dossier soumis à l'enquête, dont le contenu a été détaillé dans le rapport (pages 13 et 14), n'appelle pas de remarque particulière, les différentes pièces prévues par la réglementation étant bien toutes présentes dès le démarrage de l'enquête.
La notice de présentation, notamment, était tout à fait claire et très détaillée (39 pages).
Les pièces de procédure, les avis des PPA, de la CDPENAF et de la MRAe, les différentes annexes, étaient bien tous joints au dossier.
Le soin apporté par le bureau d'études et les services de Baud Communauté à la présentation du dossier (présentation et numérotation des pièces, sommaire récapitulatif des différents documents...) permettait la consultation aisée et rapide des différentes parties du dossier dans des conditions tout à fait satisfaisantes. De plus, le dossier complet du PLU en vigueur était systématiquement mis à disposition lors des permanences pour permettre les comparaisons éventuelles.
Toutes les pièces du dossier étaient consultables sur le site internet de Baud Communauté et téléchargeables bien avant l'ouverture même de l'enquête publique. Un lien direct sur le site internet de la commune renvoyait vers le site communautaire. Un poste informatique permettait également la consultation sur place en mairie de l'ensemble des pièces du dossier d'enquête.

Je retiens que le dossier de la modification n°2 du PLU de Guénin était clair et de bonne qualité et m'a paru répondre aux exigences réglementaires, tant sur la forme que sur le fond. L'ensemble des documents mis à disposition du public, aussi bien en mairie que lors des permanences et sur le site internet de Baud Communauté, me paraissent de nature à avoir permis à chaque personne qui souhaitait s'y intéresser de trouver toutes les informations nécessaires.

2 - 2 - SUR L'ORGANISATION, LE DÉROULEMENT ET LE BILAN DE L'ENQUÊTE

Comme cela a été indiqué dans le rapport, l'enquête s'est déroulée dans des conditions tout à fait régulières et satisfaisantes, même si elle n'a pas du tout mobilisé le public.
Les formalités de publicité ont été respectées et étaient effectives au moins 15 jours avant le démarrage de l'enquête (avis d'enquête aux abords du site concerné par l'ouverture à l'urbanisation et aux endroits adéquats de la commune ; affiche particulièrement visible devant la mairie et à Baud Communauté ; annonces légales ; sites internet communautaire et communal...).
L'affichage, en format A2 et sur fond de couleur, est attesté par certificats de M. le Maire de Guénin et de Mme la Présidente de Baud Communauté.
Le téléchargement de toutes les pièces constitutives du dossier était possible sur internet, avec une mise en évidence de l'enquête dès les pages d'accueil du site communautaire et du site communal par une rubrique spécifique permanente mettant en évidence l'enquête publique pendant toute la période concernée.

A l'occasion des 2 permanences, que j'ai tenues comme prévu dans les locaux de la mairie de Guénin, <u>je n'ai reçu personne</u>.
D'après les services de la mairie, le dossier n'a pas non plus été demandé en dehors des permanences.

Aucune observation n'a été recueillie au cours de cette enquête, ni sur le registre disponible en mairie, ni par mail, ni par formulation orale auprès de moi lors des permanences, ni par courrier postal.
Il n'y a donc pas eu lieu à synthèse et analyse des observations : un état « Néant » a été adressé le 13/02/2024 à Mme La présidente de Baud Communauté et n'appelait pas de mémoire en réponse.
Par ailleurs, le dossier étant suffisamment complet et toutes les informations nécessaires m'ayant été fournies au fur et à mesure de mes interrogations, tant par les élus de Guénin que par les services de la mairie ou de Baud Communauté, il ne m'a pas paru utile d'adresser des questions complémentaires.

Je retiens que la publicité de l'enquête a été réalisée dans des conditions très satisfaisantes, au-delà des obligations légales, et que l'enquête s'est déroulée sans problème.
L'implication des élus ainsi que des agents de la mairie de Guénin et de Baud Communauté a été sans faille et y a contribué.
En proposant 2 demi-journées de permanences, et en mettant à disposition avant même l'ouverture de l'enquête l'ensemble du dossier sur internet en plus de la consultation physique en mairie, la commune de Guénin et Baud Communauté ont offert au public tous les moyens de s'informer et de participer.
Malgré cela, l'enquête n'a enregistré aucune participation (zéro personne reçue lors des permanences, pas de demande de consultations du dossier hors permanence). Ce bilan n'a pas surpris les élus ni les agents concernés, tant le sujet de la modification du PLU semble répondre à un besoin évident au niveau local et faire consensus.

3 - RÉPONSES AUX OBSERVATIONS, AUX AVIS DES PPA ET DE LA MRAE

3 - 1 - RÉPONSES AUX OBSERVATIONS DU PUBLIC

Sans objet en l'absence d'observations.

3 - 2 - RÉPONSES AUX AVIS DE LA MRAE, DE LA CDPENAF ET DES PPA

Les avis joints au dossier d'enquête ont été résumés en partie Rapport (pages 11 à 13).
Ces avis n'appelaient pas de réponse particulière de la part de Baud Communauté. Ils sont listés ici pour mémoire.
- Avis de la MRAe : avis conforme en date du 24 novembre 2023 retenant que « *La modification n°2 du PLU de Guénin n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et sur la santé humaine au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et il n'est pas nécessaire de la soumettre à évaluation environnementale.* »
- Avis de la CDPENAF : avis favorable exprimé lors de la séance du 12/09/2023.
- Préfet du Morbihan – Direction départementale des territoires et de la mer : lettre du 11/12/2023 informant que l'analyse du dossier n'appelle pas de remarque de sa part.

- Chambre d'Agriculture du Morbihan : lettre du 11/12/2023 indiquant qu'il est émis un avis favorable sur le projet qui est conforme à l'avis qui avait été émis le 19/02/2016 sur le projet de PLU.
- Chambre de Commerce et d'Industrie du Morbihan : lettre du 04/12/2023 n'émettant pas explicitement un avis mais relevant notamment qu' *« au-delà de la dynamique démographique constatée sur la commune de Guénin justifiant les besoins en nouveaux logements, il aurait été intéressant de préciser le rythme de consommation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (ENAF) sur la période de référence 2011-2021... En tout état de cause, il convient de s'inscrire dans une démarche d'optimisation du foncier disponible au sein de l'enveloppe urbaine actuelle avant d'étendre cette dernière. »*
- Chambre des Métiers et de l'Artisanat de Bretagne : courriel accusant réception du courrier d'envoi et précisant que la CMA n'émet aucune remarque particulière sur ce projet.
- SNCF Immobilier : lettre du 12/12/2023 informant qu'il n'y a pas d'observation particulière à émettre sur le projet.

Par ailleurs, il était justifié au dossier de l'envoi du projet de modification n°2 du PLU de Guénin en date du 10/11/2023 effectué par les services de Baud Communauté, aux autres personnes publiques ci-après :
– Région Bretagne
– Département du Morbihan
– Commune de Guénin
– Établissements en charge du SCoT lorsque le territoire n'est pas couvert : SCoT du Pays de Lorient, SCoT du Pays d'Auray, SCoT de Golfe du Morbihan Vannes Agglomération, SCoT du Pays de Pontivy.
Les avis de ces PPA sont présumés favorables, aucun courrier en réponse n'étant parvenu à la date de clôture de l'enquête.

Je prends acte de l'ensemble des avis explicites et implicites tels que reproduits ci-dessus et présents au dossier d'enquête. Ils n'appellent pas de commentaires de la part du commissaire enquêteur mais sont pris en compte dans mon appréciation globale du projet de modification.

4 - AVIS GLOBAL DE LA COMMISSAIRE ENQUÊTRICE

Après avoir :
- visité les lieux et étudié le dossier de façon approfondie,
- conduit l'enquête publique et m'être tenue à la disposition du public,
- entendu toute personne qu'il me paraissait utile de rencontrer ou de consulter,
- demandé diverses précisions complémentaires et obtenu tous les renseignements nécessaires auprès des services de la mairie de Guénin et de Baud Communauté,

Prenant en compte :
- l'ensemble du dossier soumis à l'enquête,
- l'absence d'observations recueillies,
- les avis émis par la MRAe, la CDPENAF et les personnes publiques associées,
- les échanges avec les élus de Guénin,

Je retiens que :
L'objet principal du projet de modification n°2 du PLU de Guénin vise à permettre l'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AUa.

L'une des orientations du PADD adopté en 2017 était justement de *« renforcer le rôle central du bourg »* par une *« mobilisation foncière à l'Est du bourg dans la continuité du pôle d'équipements collectifs (scolaire, culturel et sportif) qui favorise la concentration des principaux flux de passage, facteur positif pour un renforcement éventuel de l'activité commerciale »*.

La commune de Guénin présente une attractivité évidente (cf. l'article du journal « Le Télégramme » paru le 1er décembre 2023 sous le titre de *« Guénin, cette petite ville du Morbihan au succès fou »* qui la qualifie notamment de *« parfaitement centrée dans le Morbihan... LA commune à la mode en ce moment »*).
Il apparaît donc légitime que les élus souhaitent accompagner ce développement en ouvrant à l'urbanisation à brève échéance une zone déjà repérée dans ce but en 2017. Le projet est de fait en concordance avec les prévisions de croissance de population et de réalisation de logements tels que fixées au PADD pour la décennie 2016-2026.

En l'absence de SCoT applicable sur le territoire (depuis la dissolution de Centre Morbihan Communauté), une demande de dérogation à l'urbanisation limitée de la communauté de communes de Baud Communauté (dont fait partie Guénin depuis le 01/01/2022 et qui s'est engagée dans l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal) a été adressée au préfet du Morbihan. Cette dérogation a été accordée en date du 23/09/2023, étant considéré que *« l'urbanisation envisagée de ce secteur ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacement, et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services.»*
Le projet d'ouverture à l'urbanisation a aussi fait l'objet d'un avis favorable de la CDPENAF.

La parcelle concernée, d'une surface totale de 2,8 hectares actuellement classée en 2AUa, est d'ores et déjà propriété communale. L'analyse des autres gisements fonciers possibles dans le bourg (il ne reste qu'une seule zone 1AUa de 0,38 ha, et en zone U quelques dents creuses ou potentielles divisions de parcelles, toutes propriétés privées) a mis en évidence que seul ce secteur Est du bourg était susceptible de répondre à brève échéance aux enjeux de développement de la commune voire de la Communauté de Communes dans la mesure où les autres communes de l'intercommunalité sont elles aussi très contraintes sur leur territoire (notamment à Baud et Saint-Barthélémy).
En fixant une densité minimale de 20 logements/hectare, le projet va bien plus loin que les objectifs des lotissements récents ou en cours à Guénin. Il apparaît donc plus vertueux et économe en termes de consommation d'espaces que les dernières réalisations. De plus, en prévoyant de reclasser en zone naturelle 0,5 ha de la zone 2AUa, il va permettre de « sanctuariser » le taillis situé à l'Est et de conforter la frange boisée du bourg à cet endroit en bordure de la route départementale.
La nouvelle Orientation d'Aménagement et de Programmation, qui est prévue dans le cadre de la modification, fixe bien ces principes et détermine des voies d'accès adaptées et un cheminement doux qui permettra de se connecter avec ceux existants depuis le lotissement voisin vers le centre bourg. Les impératifs de gestion des eaux usées et des eaux pluviales apparaissent également avoir été correctement pris en compte dans cette OAP.

La MRAe a dispensé le projet d'évaluation environnementale. Elle a relevé, dans un contexte de non-conformité de la station de traitement des eaux usées, qu' *« une amélioration du réseau de collecte et une extension de la station d'épuration sont prévues à court terme »* et que *« l'urbanisation effective du nouveau secteur sera conditionnée par l'autorité compétente à une mise à niveau du système d'assainissement des eaux usées afin de s'assurer de ne pas dégrader le milieu aquatique récepteur. »*

Les éléments du dossier, et notamment l'OAP, font bien état de travaux de raccordement du réseau d'assainissement en 2023-2024 et de l'extension prévue de la STEP en 2025-2026, ce qui paraît compatible avec le calendrier d'un futur aménagement de la zone.

S'agissant du second objet du projet de modification soumis à l'enquête, il consiste uniquement en une simple actualisation. En effet, lors de l'élaboration de son PLU, la commune de Guénin avait inscrit 4 emplacements réservés en vue de la réalisation de voies, d'espaces publics ou d'équipements d'intérêt collectif. L'emplacement réservé n°1 qui était prévu pour un « accès motorisé » n'a plus lieu d'être, l'opération ayant été depuis réalisée. La mise à jour des documents correspondants du PLU (rapport de présentation et règlement graphique) est donc justifiée.

Pour toutes ces raisons, ainsi que pour celles ressortant des pages qui précèdent et du bilan de l'enquête, **j'émets un avis favorable au projet de modification n°2 du PLU de Guénin, tel que soumis à l'enquête publique.**

Fait à Pontivy, le 15 février 2024

La commissaire enquêtrice

Josiane Guillaume