

ENQUÊTE PUBLIQUE

RELATIVE À LA 1^{ère} MODIFICATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME

DE LA COMMUNE DE CHAILLY - EN - BIÈRE

28 mars 2019 - 27 avril 2019



CONCLUSIONS

Le commissaire-enquêteur
Gérard FOUCHY

Sommaire

Un court rappel	3
Un public peu nombreux mais motivé par la défense de la qualité de vie du bourg.....	4
Les avis des personnes publiques associées et des organismes consultés : de la réserve à la défaveur	5
La réponse du pétitionnaire : abandon du projet en l'état .	7
Nos remarques, suggestions et recommandations.....	8
En conclusion : un avis défavorable	10

CONCLUSIONS

Un court rappel

→ **Le projet** qui fait l'objet de ce rapport concerne **la 1ère modification du plan local d'urbanisme de Chailly-en-Bière** depuis sa rédaction initiale datée du **22 décembre 2015**.

→ L'enquête publique a été prescrite par l'arrêté du 5 mars 2019 pris par le président de la communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau à laquelle Chailly adhère. Elle s'est déroulée du 28 mars 2019 au 27 avril 2019.

→ Chailly-en-Bière (2 035 hts) bénéficie d'un positionnement favorable en se situant au sud-ouest de la Seine-et-Marne, le long de la D 607, à 4 km à l'est du chef-lieu de canton de Perthes-en-Gâtinais, à 10 km au nord-ouest de Fontainebleau, à 9 km au sud-ouest de la ville-préfecture, Melun, et à 50 km au sud Paris.

Autre facteur aidant : Chailly dispose d'une offre de commerces et de services, pour l'instant suffisante.

La tendance baissière de l'offre immobilière qui était la caractéristique de la décennie précédente s'est inversée notamment depuis la mise en œuvre du PLU. Ainsi, en 2018 34 permis de construire ont été délivrés, contre 5 en moyenne au cours de la période précédente ; la municipalité a déjà enregistré 16 permis depuis le début de cette année.

En corollaire, cette évolution s'est accompagnée d'un rajeunissement progressif de la population avec environ 53 % des habitants ayant moins de 45 ans. Mais, *a contrario*, la population de plus de 75 ans a progressé de 1 point à 7,5 %.

→ **De ce fait, les disponibilités foncières existantes ou futures se révèlent essentielles à l'évolution du bourg. C'est dans ce contexte que se situe la présente modification du PLU.**

En effet, face à ces données, l'objectif fondamental du projet communal est de tenter de concilier les conditions d'une poursuite du développement de la commune en capacités d'accueil et de fonctionnement de la collectivité avec la préservation de l'environnement.

La stratégie mise en avant par le plan local d'urbanisme a été de s'appuyer sur une volonté d'encadrement du développement urbain en privilégiant dans un premier temps le comblement des « dents creuses », puis, dans un seconde temps, et c'est ce qui nous occupe aujourd'hui, de prévoir des espaces de développement urbain résidentiel.

C'est ainsi que 92 logements¹ ont été projetés en 2015 dans le cadre de l'objectif d'aménagement et de programmation (OAP) 3.2, zone 1Aub du PLU, secteur de Villeroy, sur un terrain de 3,3 hectares.

¹ 31 logements collectifs en accession, 26 logements collectifs locatifs sociaux et 35 logements individuels en accession.

→ Pour atteindre cet objectif la municipalité, en accord avec la communauté, a donc décidé de modifier le plan local d'urbanisme de la ville.

Cette modification se présente ainsi :

- **suppression** du périmètre d'attente d'aménagement global
- **suppression** des prescriptions relatives aux obligations de performance énergétique (ex. : bâtiments à énergie positive)
- **modification** du degré des pentes des toitures pour respecter la hauteur maximale de construction de 9 mètres (25° au lieu de 35°)
- **modification** du phasage d'urbanisation. La commune souhaite engager en une seule phase l'urbanisation du secteur de Villeroy qui était prévue initialement en 2 phases.
- **suppression** d'une desserte entre le futur quartier et la D 607.

N.B. : Ces éléments ont été développés dans notre rapport, chapitre IV.

Un public peu nombreux mais motivé par la défense de la qualité de vie du bourg

→ Malgré la communication importante (voir notre rapport chapitre II et l'annexe 3), le projet formulé par la municipalité de Chailly-en-Bière, dans le cadre de la communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau, pour réaliser la 1^{ère} modification du plan local d'urbanisme, a fait l'objet d'une mobilisation somme toute modeste : ont été enregistrées seulement **7 observations, portées par 9 personnes** (voir le registre d'enquête, le chapitre VI de notre rapport et l'annexe 5).

Aucune observation n'est parvenue par courriel sur les sites de la CAPF et de la commune mis à disposition sur Internet, ni sur le poste informatique dédié, installé à l'accueil de la mairie.

Les observations du public se répartissent comme suit :

→ **Remise en cause de l'enquête publique :**

Néant

→ **Approbation du projet de modification dans son ensemble :**

Néant

→ **Critique du projet dans sa globalité :**

Les observations **1, 2, 4, 6 et 7** expriment une forte opposition basée principalement sur le sentiment d'un accroissement important et brutal de la population et sur la crainte d'un surcoût financier, tous deux inévitablement générés, selon leurs rédacteurs, par l'opération.

→ **Demandes d'information d'ordre général :**

- Les obs.5 et 7

→ **Revendications, propositions :**

Néant

→ **Hors enquête :**

- Les obs.3 et 5

Les avis des personnes publiques associées et des organismes consultés : de la réserve à la défaveur

La communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau, conformément à L.153-40 CU a notifié, le 20 février 2019, le projet de modification du PLU de Chailly-en-Bière aux personnes publiques associées (PPA) et à l'Autorité environnementale.

Cinq d'entre elles ont répondu au pétitionnaire ; le lecteur trouvera ci-après les points essentiels de leur courrier².

N.B. : Ces réponses sont parvenues durant la 1^{ère} partie de l'enquête publique ; pour cette raison elles ont été annexées au dossier et reprises dans notre procès-verbal de fin d'enquête (cf. annexes 4 et 5).

Deux PPA ont donné un avis défavorable :

- la direction départementale des territoires (DDT)
- le parc naturel régional du Gâtinais français (PNRGF)

Une autre a délivré un avis favorable avec réserve :

- le Département.

❖ **La chambre de métiers et de l'artisanat** n'a pas eu « d'observation particulière à formuler ».

❖ De son côté, la **mission régionale d'autorité environnementale (MRAe)** « a dispensé » l'opération d'évaluation environnementale.

❖ **La direction départementale des territoires (DDT) apporte un avis défavorable au projet en le justifiant de la façon suivante :**

1° - Modification du phasage d'urbanisation

« La commune s'est engagée à respecter une extension mesurée à hauteur de 4,2 hectares jusqu'en 2023. [L'aménagement du site de Villeroy en 2 phases permettait de respecter ce quota] ; or le fait de supprimer le phasage en deux temps dans [la nouvelle mouture de] l'OAP n° 3.2 amène à une consommation d'espaces de 5,6 hectares au lieu de 4,2 hectares

² Pour l'intégralité de ces textes, le lecteur se reportera à notre rapport chapitre V et à l'annexe 4

d'ici 2023 (cf. : rapport de présentation, page 205)³. **En conséquence, l'ouverture de l'ensemble de la zone de Villeroy (OAP n° 3.2) d'ici à 2023 n'est pas justifiée et ne répond pas à la charte du PNRGF. »**

2° - Prise en compte des notions de desserte et d'accessibilité

Dans le projet d'aménagement, l'avenue de Villeroy et la Grande place⁴ constituent les deux seuls accès au site. L'aménagement de la Grande place ainsi que l'avenue Villeroy paraît **insuffisant voire accidentogène** pour accueillir les résidents ainsi que le potentiel de visiteurs généré par les équipements publics. »

3° - Modification des obligations de performances énergétiques

« Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) conforte l'identité de Chailly-en-Bière dans une démarche de développement durable de son territoire en préservant les ressources naturelles et énergétiques par une politique communale d'information et d'incitation (page 12 du PADD) [voir le site de la mairie, onglet « Urbanisme »]. [Or] l'article relatif aux performances énergétiques et environnementales, prévu dans l'orientation d'aménagement et de programmation n° 3.2 (page 11)⁵ a été supprimé. **La suppression de l'obligation au label BEPOS⁶ est incohérente avec les aspirations du PADD de Chailly-en-Bière, d'autant plus que ce label sera obligatoire à l'arrivée du RT 2020⁷. Aussi, l'ambition portée dans le rapport de présentation [du PLU], par un aménagement durable de type EcoQuartier sur le secteur Villeroy (OAP n° 3.2) n'est plus cohérent. »**

❖ **Le parc naturel régional du Gâtinais français (PNRGF)**

« L'ouverture complète de la zone 1Aub de Villeroy est incompatible avec l'objectif de la commune de conserver ses **extensions urbaines** sous la barre des 2,5 % avant 2023.

Le projet de modification souhaite faire évoluer la réglementation des **pentés** de toitures sur la zone 1Aub. Cette modification est incompatible avec la volonté communale d'**insertion** de son projet dans le tissu existant.

[...] Le projet doit garantir une **sécurité** d'accès au site.

La suppression du label « bâtiment à énergie positive » sur les constructions est incompatible avec l'objectif du PCAET⁸. D'autant que ce label sera obligatoire à partir de 2020. »

³ Ce point aurait mérité un développement plus explicite (NDCE)

⁴ « Parking de la Poste »

⁵ Également, l'article 1Aub-15 du règlement décidé en 2015, page 60 du document 5.1 (voir en annexe)

⁶ Bâtiment à énergie positive. Il est utile de préciser que le coût moyen d'un BEPOS est supérieur de 10% environ à un bâtiment « traditionnel » par exemple de type RT 2012 (NDCE)

⁷ Règlement thermique 2020 : La RT 2020 prévoit que toutes les **nouvelles constructions, vraisemblablement à compter du 1^{er} janvier 2021, soient obligatoirement à énergie positive**. Ces nouveaux logements devront **produire autant -voire plus- d'énergie (chaleur et électricité) qu'ils en consomment**

⁸ Plan climat-air-énergie territorial

Les deux avis ci-dessous, bien que hors procédure (ils ont été émis avant l'ouverture de l'enquête publique et dans un autre cadre -permis de construire-) méritent, à notre sens, d'être examinés car ils apportent un éclairage technique et concret sur le projet et, en tout état de cause, fournissent des compléments utiles à la bonne information du public (voir annexe 6).

❖ **Direction régionale des affaires culturelles d'Ile-de-France**

« En raison d'un style architectural qui n'est pas clairement défini et de caractéristiques (volumétrie complexe, menuiseries PVC...), en contradiction avec l'architecture traditionnelle locale, le projet est de nature à porter atteinte aux abords des monuments historiques (auberge du Cheval blanc ; l'église Saint-Paul) et ne peut être accepté en l'état. »

L'architecte des bâtiments de France suggère : « En 2019, il aurait été opportun d'opter pour une écriture contemporaine innovante avec l'écriture et les matériaux adéquats, en harmonie avec le contexte traditionnel du site concerné. »

Il ajoute à son avis défavorable qu'un « nouveau projet pourra être présenté, qui prendra en compte ces observations. »

❖ **L'agence routière départementale Moret-Veneux**

rappelle que « l'étude au titre de l'amendement Dupont⁹ réalisée s'avère insuffisante car ne permettant pas de définir, dans la traverse du bourg, les caractéristiques futures des séquences routières de la D 607 (route de Fontainebleau) et d'autre part, que la réalisation de l'OAP de Villeroy, objet du présent dossier, était conditionnée à l'aménagement sécuritaire du carrefour D 607-D 64 (route de Barbizon), lequel était à compléter par l'aménagement d'entrée de ville prenant en compte la requalification de la D 607 en rue-avenue. Ce projet, ne prenant aucunement en compte ces prescriptions, ne peut donc pas recevoir un avis favorable en l'état. »

La réponse du pétitionnaire : abandon du projet en l'état

→ **Les différentes évolutions portées au document d'urbanisme dans le cadre de la procédure actuelle devaient permettre la réalisation concrète d'un projet d'aménagement financièrement équilibré pour accueillir à court terme une population mixte¹⁰.**

→ **La communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau et la commune de Chailly-en-Bière ont pris en compte les remarques et les craintes de la population ainsi que les avis de la DDT, du Parc Naturel Régional du Gâtinais et de l'Agence Routière Départementale. Au regard de leurs avis défavorables ou favorables avec réserves, la CAPF, en accord avec la commune, ne souhaite pas donner suite à la procédure de modification en l'état actuel du dossier. En effet, les évolutions à apporter au projet sont trop conséquentes pour être prises en compte dans le cadre de cette procédure de modification.**

→ **Les observations et avis émis durant l'enquête publique permettront de poursuivre les réflexions sur l'aménagement de ce secteur en devenir. (Cf. : annexe 5, pour l'intégralité du texte).**

⁹ L.111-1-4 CU ; il définit une bande inconstructible de 100 m. le long des autoroutes et de 75 m. le long des voies à grande circulation, c'est le cas ici

¹⁰ Les parties du texte en gras sont soulignées par nous ; les § mis en évidence par nous également (NDCE)

En cette occurrence d'abandon de projet, la question pourrait se poser pour le commissaire-enquêteur d'émettre ou non un avis. Pour notre part, nous répondrons par l'affirmative, à la fois pour respecter la bonne forme procédurale et pour apporter quelques éléments supplémentaires au dossier.

Nos remarques, suggestions et recommandations

➤ Contrairement à l'usage qui demande au pétitionnaire de répondre point par point aux avis, observations et propositions recueillis au cours de l'enquête publique et regroupés dans le procès-verbal de synthèse, la CAPF, en accord avec la municipalité de Chailly, a opté pour une réponse globale. Cela peut s'expliquer par la décision de ces deux institutions de « ne pas donner suite » à leur projet, en l'état.

En revanche, elles entendent se servir des enseignements retirés de l'enquête publique pour « poursuivre les réflexions sur l'aménagement [du secteur de Villeroy] en devenir. »

➤ Il nous apparaît utile de reprendre la liste des modifications et d'y apporter notre propre éclairage (*en bleu italique*).

1°- La suppression du périmètre d'attente d'aménagement global.

La levée de la servitude pesant sur le secteur 1AUb depuis le PLU dans sa rédaction définitive de 2015, n'a rencontré aucune objection. Cela permet de penser que l'urbanisation du secteur de Villeroy est admise tant par le public que par les PPA mais sous un certain nombre de conditions énumérées à l'occasion de l'examen des 4 autres modifications.

2°- La suppression des prescriptions relatives aux obligations de performance énergétique.

C'est sur ce point que les PPA ont focalisé leur opposition, en arguant d'une part que cette suppression venait à l'encontre des prescriptions essentielles contenues, non seulement dans le règlement et l'OAP de la zone concernée, mais également dans le PADD et le dossier de présentation du PLU ; d'autre part que cette initiative ne prend pas en compte la toute prochaine application, obligatoire, du RT 2020.

Ces 2 éléments sont peu discutables même si l'on comprend la préoccupation de la municipalité d'amortir, dans un souci de mixité sociale, le surcoût (environ 10 %) lié à la construction de bâtiments labélisés à énergie positive.

Mais, comme il ressort du § « Opportunité et faisabilité du projet de modification » de notre rapport, l'environnement n'est pas oublié par les concepteurs du projet.

3°- La modification du degré des pentes des toitures (25° au lieu de 35°) pour respecter la hauteur maximale de construction de 9 mètres et le cône de vue sur le clocher de l'église Saint-Paul voisine. Il est reproché à cet amendement la rupture stylistique avec le bâti environnant surtout en entrée de ville.

Il est ici difficile de trancher, car, dans la perspective de la construction de « petits collectifs » la question qui peut se poser alors est : vaut-il mieux écraser la pente ou bien surélever le faite ? Ce point nécessite une réflexion plus approfondie.

4°- La modification du phasage d'urbanisation.

La commune souhaite engager en une seule phase l'urbanisation du secteur de Villeroy qui était prévue initialement en 2 étapes.

Cette décision a suscité chez les consultants une double opposition : l'une basée sur la surconsommation d'espaces ; l'autre sur une arrivée de population qui ne serait plus « progressive » mais brutale (92 logements). Si le premier aurait pu être argumenté de manière plus claire (5,6 ha consommés d'ici à 2023 au lieu des 4,2 ha tolérés), le second, lorsqu'il parle de densité n'est pas contestable au regard des prescriptions de la charte du parc du Gâtinais (de 13 logts/ha à 23 logts/ha¹¹ pour le Parc contre environ 28 logts/ha pour le projet).

Rappelons qu'1 logement est occupé en moyenne par 2,5 personnes et que de fait c'est 230 personnes, soit environ 10 % de la population actuelle qui viendraient en peu d'années grossir les rangs des résidents de Chailly.

Dans le même sens, la dizaine de Chaillotin·e·s qui ont participé à la consultation ont insisté principalement sur la dimension importante de l'opération au regard de la commune, cela ne pouvant selon eux qu'entraîner une majoration difficilement supportable de la population, de la circulation automobile et du budget de la commune. Même si ces contributeurs ne sont pas censés à eux seuls représenter l'ensemble des habitants, il nous semble que leurs objections sont significatives et donc recevables.

5°- La suppression d'une desserte entre le futur quartier et la D 607. Elle est justifiée selon la notice de présentation du projet de modification par « l'avancement des études sur la desserte du quartier qui ne montrent pas la nécessité de son maintien ». De plus cette problématique est liée à l'aménagement de l'entrée de ville.

Tout cela n'a pas satisfait les PPA qui, en soulignant l'aspect « accidentogène » du site, demandent un examen plus approfondi de l'aménagement des accès. Pour notre part, nous aurions aimé qu'ils présentent quelques « pistes » susceptibles d'orienter la réflexion du pétitionnaire.

➤ Si le projet tel qu'il a été présenté apparaît comme ambitieux, peut-être même surdimensionné, porteur d'une forme d'incohérence avec les textes originaux du PLU, en contradiction avec certaines prescriptions surtout en matière d'énergie et de consommation foncière, il reste, après la prise en compte des rectifications nécessaires, une proposition valable pour l'avenir de Chailly-en-Bière. En effet, l'attractivité du bourg et les qualités du terrain de Villeroy, spacieux et bien situé, permettent d'envisager un programme qui constituerait un nouvel « aménagement global » en tenant compte du fait que le périmètre concerné a une durée maximale de 5 ans à compter de son instauration (2015).

Ce programme devra bien entendu s'inscrire dans le prolongement des observations et avis émis durant l'enquête publique afin, comme le dit le pétitionnaire dans sa réponse, « de poursuivre les réflexions sur l'aménagement de ce secteur en devenir ».

Cela sans omettre de respecter le but final de cette modification à savoir fixer, voire accroître, de façon modérée, la population chaillotine.

¹¹ Ce sont ici les densités minimales pour les communes rurales comme Chailly, 13 logts/ha, et les pôles structuraux, 23 logts/ha. Les pôles urbains étant soumis à une densité minimum de 35 logts/ha par la charte du Parc.

En définitive, la nouvelle mouture devra intégrer les nombreux enseignements recueillis au cours de la présente procédure, en reprenant peu ou prou certaines des prescriptions du PLU qui, elles, avaient, en leur temps, fait consensus.

➤ La nouvelle rédaction de la modification n° 1 pourrait, en complément de ce qui vient d'être dit, proposer de réduire le nombre de logements à l'hectare de façon à diminuer la pression démographique et de « rendre » l'espace correspondant (environ 1 ha). Dans le même mouvement, la suppression de quelques pavillons permettrait la création de petits espaces verts et des voies de retournement pour les services d'incendie et de secours, ce qui aérerait d'autant le bâti. Bien entendu, si l'objectif de mixité sociale est à conserver, le RT 2020 devra être intégré dans les textes d'urbanisme et notamment dans le règlement.

➤ Enfin, sur le plan procédural, il serait bien venu que, dans la perspective d'une reprise du projet de modification, le calendrier prévoit l'examen des avis des personnes publiques associées et le temps nécessaire à leur prise en compte éventuelle dans le texte présenté à l'enquête publique.

En conclusion : un avis défavorable

Au total, nous rendons un avis défavorable au projet de la 1^{ère} modification du plan local d'urbanisme de Chailly-en-Bière présenté par la communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau et ce, pour trois raisons principales¹².

➔ **L'opposition résolue du public autour de thèmes sensibles comme le surcroît de la population et de la circulation automobile corrélative, ainsi que le surcoût financier pour la commune**

➔ **Les avis défavorables ou réservés des PPA basés sur de nombreux éléments qui portent sur des sujets cruciaux comme la densité de logements, la consommation d'espaces, l'énergie durable et positive, la sécurité routière ; cela remet très clairement en cause l'économie générale du projet**

➔ **La position du Pays de Fontainebleau et de la municipalité qui, en accord, ont décidé, face à toutes ces observations négatives, de retirer leur projet de modification dans sa rédaction actuelle.**

Fait à Samoreau
le 24 mai 2019
Le commissaire-enquêteur,
Gérard FOUCHY



¹² Le lecteur trouvera sur ces points les développements nécessaires *supra* et dans notre rapport chap. V, VI, VII