SIMON
ASSOCIÉS

PARIS
47, rue de Monceau
75008 Paris, France
Tél. : +33 (0)1 53 96 20 00
Fax : +33 (0)1 53 96 20 01

Monsieur Jean-Paul PUYFAUCHER
Commissaire enquêteur
Communauté de communes des Forêts du Perche
2, rue de Verdun
28250 Senonches

Paris, le 14 mars 2024

Par LRAR n° 1A 197 144 0394 6
Et par courriel à : *enquete.publique.PLUIFP@foretsduperche.fr*

Objet : Enquête publique - Observations sur le projet de Plan Local d'Urbanisme Intercommunal des Forêts du Perche

Références à rappeler impérativement
N/Réf. : Dossier n° 75221924 - IRV/YAGOS/VCO

Monsieur le Commissaire enquêteur,

Je suis le conseil de la SAS MODIS, qui exploite le magasin à l'enseigne Intermarché situé route de la Ferté-Vidame, au nord-ouest de la commune de Senonches : acteur local implanté de longue date sur son territoire, dont elle suit attentivement les évolutions pour y répondre au plus près, la SAS MODIS surveille attentivement, depuis de nombreux mois, la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal. (PLUi)

Car certains des choix opérés par la Communauté de communes des Forêts du Perche ne sont pas acceptables :

- ni au regard des contraintes législatives et réglementaires aujourd'hui en vigueur comme de celles à venir, axées sur la protection de l'environnement et la revitalisation des centres villes et centres bourgs,
- ni au regard du contexte sociologique et économique du territoire de la communauté de communes des Forêts du Perche, et plus particulièrement du territoire de la commune de Senonches.

Au nom et pour le compte de ma cliente, j'ai déjà pu faire valoir certaines observations directement auprès de monsieur le Préfet de l'Eure-et-Loir par courrier daté du 8 novembre dernier.

Je ne peux aujourd'hui que confirmer ces objections, renforcées par l'examen du dossier complet de projet de PLUi de la Communauté de communes des Forêts du Perche soumis au public depuis le 12 février dernier et dont l'enquête s'achève le 14 mars.

I. RAPPEL DE LA CHRONOLOGIE ET EXPOSE DE LA PROBLEMATIQUE :

Comme vous le savez, par délibération du 1er février 2018, la Communauté de communes des Forêts du Perche, dont fait partie la commune de Senonches, a décidé de se doter d'un PLUi avec pour objectifs, entres autres de :

- « *mettre en place des conditions favorables au maintien et au développement de l'activité économique industrielle et artisanale* »
- « *maintenir la diversité de l'activité économique agricole* »,
- « *conforter l'armature urbaine du territoire en matière d'équipements, commerces et services* »,
- « *conforter le cadre de vie de qualité sur le territoire à travers la valorisation du patrimoine local (naturel et bâti), la préservation et le développement des liaisons douces* ».

Par délibération du 22 décembre 2022, le Conseil communautaire a arrêté un premier projet de PLUi : il a toutefois été contraint de retirer le projet ainsi arrêté par sa délibération du 24 mai 2023, après les avis négatifs émanant de tant des services de l'Etat que de la Commission départementale des espaces naturels, agricoles et forestiers qui, tous, ont relevé **la consommation excessive d'espace engendrée.**

Consécutivement à ce retrait, la procédure d'élaboration du PLUi a donc dû être relancée *ab initio*.

C'est donc par une délibération en date du 5 octobre 2023, que le Conseil communautaire a, après avoir arrêté le bilan de la concertation, arrêté le nouveau projet de PLUi, qui fait l'objet de la présente enquête publique.

Si la Communauté de communes indique sur son site internet avoir modifié le projet de PLUi « *pour prendre en compte les remarques des services de l'Etat et de la CDPENAF* » de manière à pouvoir l'arrêter au mois de septembre 2023 et l'approuver au cours de l'année 2024, force est toutefois de constater que le projet arrêté, qui est aujourd'hui soumis au public, est entaché d'illégalité manifeste pour ce qui concerne, à tout le moins, l'orientation d'aménagement et de programmation de La Croix Sainte-Anne à Senonches.

Ce projet consiste en effet à artificialiser, sur quasiment 10 hectares, un terrain aujourd'hui à l'état naturel pour y réaliser une opération d'aménagement d'ensemble constituée de deux secteurs :

- 8,13 hectares pour le secteur 1 à vocation d'activités économiques, dont une partie sera dédiée à l'aménagement d'une zone commerciale,
- et 1,22 hectares pour le secteur 2 à vocation d'habitat pour la création de 18 logements.

Par la nature et l'ampleur du projet porté, pareille orientation d'aménagement et de programmation, est résolument illégale au regard de l'étalement urbain et de l'artificialisation des sols engendrés, de la fragilisation du commerce de proximité provoquée par la création d'un centre commercial, et de l'atteinte aux continuités écologiques causée, en méconnaissance à la fois des objectifs généraux du droit de l'urbanisme, des orientations du Projet d'aménagement et de développement durables, et même du Schéma de cohérence territoriale Perche d'Eure et Loir qui doit être approuvé à la fin de l'année 2023.

II. LE PROJET DE PLUI MECONNAIT LES OBJECTIFS GENERAUX DU DROIT DE L'URBANISME CONSACRES PAR LE LEGISLATEUR

En premier lieu, il ne fait pas de doute que le projet de PLUi manque gravement aux objectifs généraux du droit de l'urbanisme consacrés par le législateur.

L'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme impose ainsi aux collectivités publiques de veiller, dans leurs documents d'urbanisme, à agir en faveur notamment d'« *une utilisation économe des espaces naturels, à la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels* », de « *la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* », et « *la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement* ».

A cet effet, il leur revient entre autres de veiller à « *la maîtrise de l'étalement urbain* », « *la protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers* » et à la « *renaturation des sols artificialisés* », et en aucun cas d'artificialiser un sol à l'état naturel affecté aux activités agricoles…. L'affirmation de ces objectifs est d'autant plus forte qu'ils sont confortés par ailleurs par les principes consacrés par le Charte de l'environnement dotée elle-même de la valeur constitutionnelle.

J'ajouterai que le juge administratif sanctionne invariablement les PLUi qui manquent à ces objectifs.

Dans une hypothèse assez similaire au cas présent, a ainsi été jugée incompatible avec les objectifs d'utilisation économe d'espaces naturels et de préservation des espaces affectés à l'activité agricole, l'OAP qui prévoit d'aménager 3,4 hectares pour la construction de cinquante-sept logements dans une commune qui connait une baisse démographique constante et qui comprend par ailleurs des dents creuses (Cour administrative d'appel de Nancy, 23 juillet 2020, n° 19NC00063).

Ce d'autant que depuis la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, les projets d'implantation d'équipements commerciaux sont expressément interdits, par principe, lorsqu'ils engendrent une artificialisation des sols (article L.752-6 du Code de commerce modifié par l'article 215 de la loi), leur implantation ne pouvant être autorisée qu'à titre dérogatoire, et sous de strictes conditions :

> « *L'autorisation d'exploitation commerciale* **ne peut être délivrée pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols**, *au sens du neuvième alinéa de l'article L.101-2-1 du Code de l'urbanisme*. »

Tout au plus leur implantation peut-elle être envisagée à titre dérogatoire, sous réserve cependant de répondre à de strictes conditions, liées tant à la localisation qu'aux caractéristiques du projet lui-même :

> « *Toutefois, une autorisation d'exploitation commerciale peut être délivrée si le pétitionnaire démontre, à l'appui de l'analyse d'impact* (…) *que son projet s'insère en continuité avec les espaces urbanisés dans un secteur au type d'urbanisation adéquat, qu'il répond aux besoins du territoire, et qu'il obéit à l'un des critères suivants :*
>
> > *1° L'insertion de ce projet* (…) ***dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire*** *ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ;*
> > *2° L'insertion du projet da**ns une opération d'aménagement au sein d'un espace déjà urbanisé**, afin de favoriser notamment la mixité fonctionnelle du secteur concerné ;*
> > *3° La **compensation par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé**, au sens de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme ;*
> > *4° L'insertion **au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine identifiés dans le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale entré en vigueur avant la publication de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021*** (…) *ou au sein d'une **zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal entré en vigueur avant la publication de la même loi**.*
> > (…) »

Au regard de ce qui précède, il ne fait aucun doute que l'OAP La Croix de Sainte-Anne, telle qu'elle est prévue au projet de PLUi, est illégale.

L'illégalité est triple :

- le projet artificialise massivement un terrain, sur près d'une dizaine d'hectares pour cette seule OAP,
- il porte atteinte à un espace aujourd'hui affecté à l'activité agricole,
- un projet de zone d'aménagement commerciale de plus de 2 hectares sur un terrain non artificialisé est désormais interdit par principe.

Le manquement est d'autant plus caractérisé que le projet ne répond à aucun besoin de territoire, ni en termes démographiques, ni en termes de satisfaction de besoins de consommation.

Il est même radicalement inopportun sur ce plan également.

D'une part, l'évolution démographique est nettement défavorable, puisque la population, déjà faible, ne cesse de baisser sur le territoire communal de Senonches et au-delà au sein de celui de la Communauté de communes.

Nul besoin de réaliser autant de logements ni de créer une zone d'aménagement commercial s'agissant d'une commune qui compte 3.049 habitants en 2019, après en avoir perdu 200 en dix ans (pour passer de 3.244 habitants en 2009 à 3.049 donc en 2019), d'après les données officielles de l'INSEE. La population reste très faible aussi à l'échelle de la Communauté de communes : 7.942 habitants en 2015, ce qui témoigne en plus d'une perte de 49 habitants depuis 2009. Sans compter par ailleurs que la population est assez âgée et la taille des ménages en baisse, comme l'a relevé le diagnostic territorial du projet de PLUi.

La part des résidences secondaires décroit (16,7 % en 2014) et le nombre de logements vacants, lui, augmente (9 %).

Les données de l'INSEE et les constats du diagnostic territorial du projet de PLUi sont éloquents.

Certes, la Communauté de communes envisage, dans son Projet d'aménagement et de développement durables, un objectif démographique d'environ 8.200 habitants à l'horizon 2040, soit une croissance moyenne de 0,35 %, nécessitant la production de 380 logements nouveaux (dont 180 à Senonches).

Pour autant, le parti pris d'urbanisme ne peut justifier l'opération d'aménagement d'ensemble de La Croix de Sainte-Anne en ce qu'il paraît reposer sur des hypothèses non réalistes. Du reste, l'objectif de croissance démographique de 1,5% par an entre 1999 et 2020, en particulier à Senonches, que consacre le Projet d'aménagement et de développement durables du PLUi du Perche Senonchois actuellement en vigueur à Senonches n'a pas lui-même été satisfait…

Et il est peu probable que ce constat et cette dynamique se renverse les prochaines années : la société STELLANTIS a en effet annoncé, au début du mois de juillet 2023, la fermeture de son site d'essai des véhicules situé sur la commune voisine de La Ferté Vidame (https://www.lechorepublicain.fr/dreux-28100/actualites/coup-dur-pour-la-ferte-vidame-stellantis-annonce-la-fermeture-du-centre-d-essais_14339301/#error=login_required&state=30232988-ee24-4d9f-a268-112895f03764)

La Mission Régionale d'autorité environnementale, dans son avis rendu le 26 janvier 2024 sur ce projet de PLUi, est à cet égard particulièrement critique :

- elle pointe l'existence d'un nombre important de logements vacants (485 logements soit 10,3 %), sur lesquels une intervention doit être renforcée, et insiste sur le fait que la production de logements nouveaux va probablement renforcer cette vacance (p. 7 de l'avis)

- elle s'interroge sur le maintien de l'objectif de croissance démographique de 0,35 % par an, « alors même que cet objectif est en décalage complet avec les dynamiques récentes » :

> Plus généralement, il est surprenant de constater que cette deuxième version du PLUi poursuit le même objectif de croissance démographique (0,35 % par an), en décalage complet avec les dynamiques récentes. En effet, le déclin démographique du territoire s'accélère selon les données de l'Insee, avec une variation annuelle de la population de – 0,1 % entre 2008 et 2013 (soit une perte de 42 habitants), de – 0,49 % entre 2013 et 2019 (soit une perte de 232 habitants) et de – 0,6 % entre 2014 et 2020 (soit une perte de 295 habitants). Au regard de ces évolutions, une stabilisation de la population constituerait un scénario plus raisonnable, bien que déjà ambitieux.
>
> La surestimation de la croissance démographique revient à surestimer le besoin en logements, en équipements et services et donc à générer une consommation foncière excessive. Or, la limitation de l'artificialisation des sols et de l'étalement urbain constitue la première mesure d'évitement des impacts environnementaux (érosion de la biodiversité, amplification des phénomènes de ruissellement et d'inondation, perte de capacité de stockage de carbone, hausse des émissions de gaz à effet de serre dues aux déplacements).
>
> **L'autorité environnementale recommande de reconsidérer l'objectif de croissance démographique du territoire au regard des tendances récentes et le besoin en nouveaux logements qui en découle.**

- Elle constate in fine que le projet de PLUi repose sur une hypothèse de croissance démographique surestimée par rapport au contexte actuel du territoire, « ***conduisant par conséquent à une consommation d'espaces injustifiée et excessive*** », tant pour la création de logements que pour la création d'équipements et de services.

D'autre part, le projet de zone d'aménagement commercial apparaît d'autant moins justifié que sa réalisation fragilisera très certainement le commerce de proximité, rendant vaines toutes les actions menées jusqu'à présent pour l'animer.

Actuellement, la commune de Senonches compte déjà plusieurs commerces à dominante alimentaire et non alimentaire : un magasin de sports et loisirs, un magasin de décoration, un opticien, deux supérettes, une boucherie, une charcuterie, deux boulangeries-pâtisseries, un supermarché Intermarché, une pharmacie, un fleuriste, un cordonnier, plusieurs salons de coiffures et salons d'esthéticiennes, un marché hebdomadaire, plusieurs restaurants, … le tout pour une population de 3.000 habitants.

L'implantation d'une « zone d'activité commerciale », c'est-à-dire ni plus ni moins d'un centre commercial comprenant vraisemblablement une grande surface alimentaire et sa galerie marchande, voire des moyennes surfaces (typologie de projets le plus souvent attachés à des superficies de foncier de 2-3 hectares) sera par nature dévastateur pour les commerces de proximité situés en centre bourg.

Le risque pour les commerces existants est d'autant plus sérieux que la commune comprend déjà nombre cellules commerciales vacantes.

Le projet d'orientation d'aménagement et d'orientation pour le secteur de La Croix de Sainte-Anne viendra en outre compromettre les efforts plus que conséquents entrepris par les pouvoirs publics pour redynamiser le centre-ville de Senonches.

Il convient de rappeler que, dans le cadre du dispositif Bourg-Centre, plus de 4.000.000 euros ont été investis par l'Etat, la Région et le Département, à raison de pas moins de 3.650.000 euros pour la première tranche de travaux notamment de voirie, et 665.000 euros pour la seconde tranche relative aux aménagements paysagers.

Vous conviendrez que l'initiative de la Communauté de communes de créer une nouvelle zone d'activité commerciale en entrée de ville, dans une commune de 3.000 habitants est, dans cette mesure encore, particulièrement malvenue.

Lors de la réunion publique organisée le 2 décembre 2022, la Communauté de communes avait du reste présenté le projet comme devant accueillir une « zone d'activités artisanales », sans évoquer le moins du monde la création d'une zone commerciale de plus de 2 hectares, ce qui limitait les risques pour les commerçants locaux.

C'est donc avec la plus grande surprise que mon client a pris connaissance, dans le projet de PLUi arrêté le 22 décembre suivant, de la création d'un ensemble commercial au sein de cette OAP, et qu'il constate que, malgré mes observations auprès du préfet le 8 novembre 2023, ce projet subsiste dans le projet aujourd'hui soumis à enquête.

Pourtant, ce point a également interpelé les services de l'Etat : en effet, ces derniers soulignent, dans l'annexe de l'avis de l'Etat émis le 11 janvier 2024 sur le projet de PLUi, que le PADD reste parfaitement silencieux sur les conséquences de la création d'une nouvelle zone d'activité commerciale périphérique sur le commerce de centre bourg, alors même que ce même PADD souligne le rôle important du commerce de proximité dans l'économie et l'animation locale, et la nécessité d'assurer la pérennité de cette offre (cf. page 5 de l'annexe de l'avis) :

- page 9 : le PADD indique que « Le commerce de proximité joue un rôle important dans l'économie et l'animation locale. Il évite les déplacements pour les achats courants et offre, dans des lieux à dominante résidentielle, un élément supplémentaire de vie et d'attractivité pour les habitants. Il est donc essentiel d'assurer la pérennité de cette offre en créant des conditions réglementaires favorables sur les zones concernées ». Toutefois, afin de permettre de poursuivre le développement des activités économiques (page 19), « sur la commune de Senonches une superficie de 7,8 ha environ dont environ 2,2 ha sont dévolus à une zone d'aménagement commercial » : il convient d'expliquer en quoi le développement de ce commerce périphérique est d'intérêt intercommunal et sans impact sur le commerce de centre bourg.

- page 19 : la disposition visant à « préserver les terres agricoles à l'exclusion des espaces prévus pour le développement de l'habitat ou des autres activités économiques » semble contradictoire au regard de la volonté du projet qui est de pérenniser et développer l'activité agricole. Aussi, les zones AUh et AUx sont toutes prévues sur des terres agricoles et la ré-utilisation de bâtiments existants (réhabilitation, changements de destination) est peu développée dans le scénario de développement.

Plus loin, les services de l'Etat insistent plus encore, en soulignant qu'il convient « *d'expliquer l'intérêt de cette zone* (l'OAP de la Croix Sainte-Anne) *qui* ***risque de faire une forte concurrence aux petits commerces des communes*** » (page 7 de l'annexe).

Enfin, je rappellerai que le territoire communal de Senonches compte déjà plusieurs friches industrielles et commerciales sur lesquelles aucune étude n'a jamais été conduite pour accueillir une offre commerciale nouvelle, à la supposer attendue par les habitants et nécessaire.

Le projet consistant à artificialiser un terrain à l'état vierge, à usage agricole, va donc résolument à rebours des politiques publiques actuelles, et des objectifs fixés par le législateur, en particulier par la loi Climat et Résilience.

Tout converge manifestement en fait et en droit pour regarder ce projet de PLUi, et la création de l'OAP e la Croix Sainte-Anne en particulier, s'ils devaient être approuvés, comme illégaux.

III. LES DOCUMENTS DU PROJET DE PLUI SONT CONTRADICTOIRES, CE QUI TRADUIT UNE INCOHERENCE

En deuxième lieu et non sans lien avec ce qui précède, il convient de souligner que ce projet est également incohérent avec les orientations générales par le Plan d'aménagement et de développement durables, en méconnaissance des articles L. 151-8 et L. 161-6 du Code de l'urbanisme.

Pourtant, l'article L. 151-6 du Code de l'urbanisme rappelle formellement que « *Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles.* (…)».

Et le juge administratif est sévère lorsqu'il relève une incohérence entre une orientation d'aménagement et de programmation avec une orientation du PADD, prononçant dans cette hypothèse l'annulation du document d'urbanisme.

Ainsi, dans une hypothèse assez similaire au cas présent, il a ainsi jugé incompatible avec les objectifs d'utilisation économe d'espaces naturels et de préservation des espaces affectés à l'activité agricole, l'orientation d'aménagement et de programmation qui prévoyait d'aménager 3,4 hectares pour la construction de cinquante-sept logements dans une commune qui connaissait une baisse démographique constante et qui comprenait par ailleurs des dents creuses[1].

Dans une autre décision, les juges administratifs n'ont pas hésité à considérer qu'une orientation d'aménagement et de programmation qui prévoyait une consommation foncière non négligeable ne pouvait permettre d'atteindre l'orientation de limitation de consommation d'espace fixée au sein du PADD[2].

Au cas présent, force est de constater que le projet de PLUi heurte toutes les orientions ou presque du projet de PADD.

1. La méconnaissance de l'objectif de pérennisation et de dynamisation de l'activité commerciale et de service nécessaire à la vitalité urbaine :

Tout d'abord, le projet de PADD en sa version modifiée, inscrit comme orientation du futur document « *le maintien du commerce de proximité* », en ce qu'il joue « *un rôle important dans l'économie et l'animation locale* (…) » (page 9 du PADD):

AXE II. ACCOMPAGNER ET SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT DE LA POPULATION

A. PÉRENNISER ET DYNAMISER L'ACTIVITÉ COMMERCIALE ET DE SERVICE NÉCESSAIRE À LA VITALITÉ URBAINE

Le commerce de proximité joue un rôle important dans l'économie et l'animation locale. Il évite les déplacements pour les achats courants et offre, dans des lieux à dominante résidentielle, un élément supplémentaire de vie et d'attractivité pour les habitants. Il est donc essentiel d'assurer la pérennité de cette offre en créant des conditions réglementaires favorables sur les zones concernées.

L'offre commerciale et de services se concentre principalement sur les communes de Senonches, Digny et la Ferté-Vidame qui offrent un éventail large de commerces et de services de proximité. Il est donc essentiel d'assurer la pérennité de cette offre commerciale et de service :

- par le biais sur Senonches, d'une reconquête des cellules commerciales vides via le projet de revitalisation du centre-bourg et de la requalification de l'ensemble des espaces publics du centre-bourg,
- en accueillant une nouvelle population permettant d'assurer une consommation minimale garante du maintien de cette offre, et le cas échéant, permettant l'accueil de nouvelles activités commerciales,
- en répondant aux besoins d'accessibilité et de stationnement de la clientèle.

Parallèlement, les quelques activités commerciales présentes sur les autres communes confortent l'équipement commercial et de services sur le territoire et à ce titre sont à pérenniser.

Or pérenniser et dynamiser l'activité commerciale et de service nécessaire à la vitalité urbaine, tout en permettant l'installation d'une zone d'activité commerciale en périphérie traduit une totale contrariété entre les différents documents…

Ce d'autant que le rapport de présentation du projet de PLUi souligne lui-même la fragilité du commerce de centre-ville :

[1] Cour administrative d'appel de Nancy, 23 juillet 2020, n° 19NC00063
[2] Tribunal administratif de Pau, 3ème chambre, 3 août 2022, n° 1901133

Les communes de Senonches et de la Ferté Vidame sont plutôt bien desservies en matière de commerces et services. Néanmoins, il est globalement constaté par les élus une fragilité des commerces de proximité qui ont parfois des difficultés à se maintenir. En effet, à Senonches, des commerces ferment et des locaux commerciaux deviennent vacants.

(*Extrait du rapport de présentation n° 2a, page 267*)

Mais ce n'est pas tout.

2. <u>La méconnaissance de l'objectif de préservation des espaces agricoles :</u>

Le PADD arrêté consacre, au sein de l'Axe III destiné à « Renforcer la dynamique économique », un objectif de protection et de préservation des espaces affectées à une activité agricole, afin de pérenniser cette dernière (p. 19 du PADD arrêté).

C. PÉRENNISER L'ACTIVITÉ AGRICOLE

L'activité agricole représente une activité majeure sur le territoire communautaire. Afin de pérenniser et développer cette activité, il conviendra de :

- préserver les terres agricoles sur le territoire, à l'exclusion des espaces prévus pour le développement de l'habitat ou des autres activités économiques.
- permettre aux exploitations agricoles existantes de se développer et de se diversifier si nécessaire et permettre l'implantation de nouvelles exploitations agricoles sur le territoire.

Pourtant alors que le territoire communal de Senonches compte déjà plusieurs friches industrielles et commerciales, le projet de zone d'activité commerciale portée par l'OAP de la Croix Sainte-Anne prévoit précisément d'artificialiser une zone agricole.

Le projet consistant à artificialiser un terrain à l'état vierge va donc résolument à rebours des politiques publiques actuelles.

Dans son avis, la Direction départementale des territoires fait le même constat :

Extrait de l'annexe de l'avis de l'Etat sur le projet de PLUi arrêté des Forêts du Perche, page 5 :

- page 19 : la disposition visant à « préserver les terres agricoles à l'exclusion des espaces prévus pour le développement de l'habitat ou des autres activités économiques » semble contradictoire au regard de la volonté du projet qui est de pérenniser et développer l'activité agricole. Aussi, les zones AUh et AUx sont toutes prévues sur des terres agricoles et la ré-utilisation de bâtiments existants (réhabilitation, changements de destination) est peu développée dans le scénario de développement.

Là encore, force est de constater que le projet d'OAP contrevient aux objectifs fixés par le PADD.

Partant, le projet de PLUi ne pourra faire l'objet que d'un avis défavorable.

3. <u>La méconnaissance de l'objectif de préservation du patrimoine urbain et du paysage :</u>

Le PADD tel que joint au dossier d'enquête consacre des objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace et un objectif de lutte contre l'étalement urbain (p.27 du PADD arrêté).

C. OBJECTIFS CHIFFRÉS DE MODÉRATION DE LA CONSOMMATION D'ESPACE ET DE LUTTE CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN

Afin de préserver le patrimoine naturel et agricole, la Communauté de Communes des Forêts du Perche se fixe un objectif de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain par une volonté de développer largement l'urbanisation à l'intérieur des enveloppes urbaines existantes (conquête des espaces interstitiels) et de prévoir de manière limitée l'extension de l'urbanisation dans un souci d'économie de l'espace.

A ce titre, je rappellerai que le contenu de mon courrier de novembre 2023 faisait déjà part de mon étonnement quant aux orientations du PLUi en cours d'élaboration, dès lors qu'il indiquait tenir compte des remarques des services de l'Etat et de la CDPENAF, tout en autorisant un accroissement des superficies dévolues aux activités économiques sur le territoire de Senonches.

Pourtant, cette position manifestement incohérente avec l'objectif de lutte contre l'étalement urbain du PADD arrêté, a été aggravée dans le projet de PLUi arrêté.

En effet, alors qu'initialement le projet arrêté prévoyait que la consommation d'espaces non constructibles dédiée au développement de l'activité économique sur la commune de Senonches serait d'une superficie de 7,5 hectares dont 2,2 pour la zone d'aménagement commercial[3], le projet de PADD en sa version modifiée et arrêtée augmente cette superficie, **qu'elle porte à 8,13 hectares**…

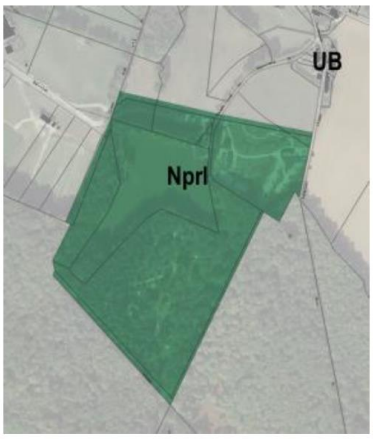
A cet égard, on rappellera qu'à Senonches, en supplément de la création de la future zone commerciale dans le secteur de la Croix Saint-Anne, le PLUi arrêté intègre d'autres projets fonciers dont la réalisation impliquera la consommation de davantage d'espaces naturels et agricoles au sein de la même zone.

Tout d'abord, sur le secteur de la Croix Saint-Anne, le PLUi prévoit la réalisation d'une orientation d'aménagement et de programmation OAP à vocation d'habitat sur une surface de 1,22 ha, pour une densité de 18 logements, ce qui est peu.

Ensuite, non loin du secteur de la Croix Saint-Anne, le projet de PLUi prévoit l'implantation d'un secteur de taille et capacité d'accueil limitées (STECAL) Nprl implantée en zone N.

Ce STECAL à vocation touristique consommera une superficie de 11,17 ha :

Secteurs Nprl (commune de Senonches)



Superficie : 11,17 ha

[3] Projet initial de PADD arrêté par délibération du 22 décembre 2022, retiré par délibération du 24 mai 2023.

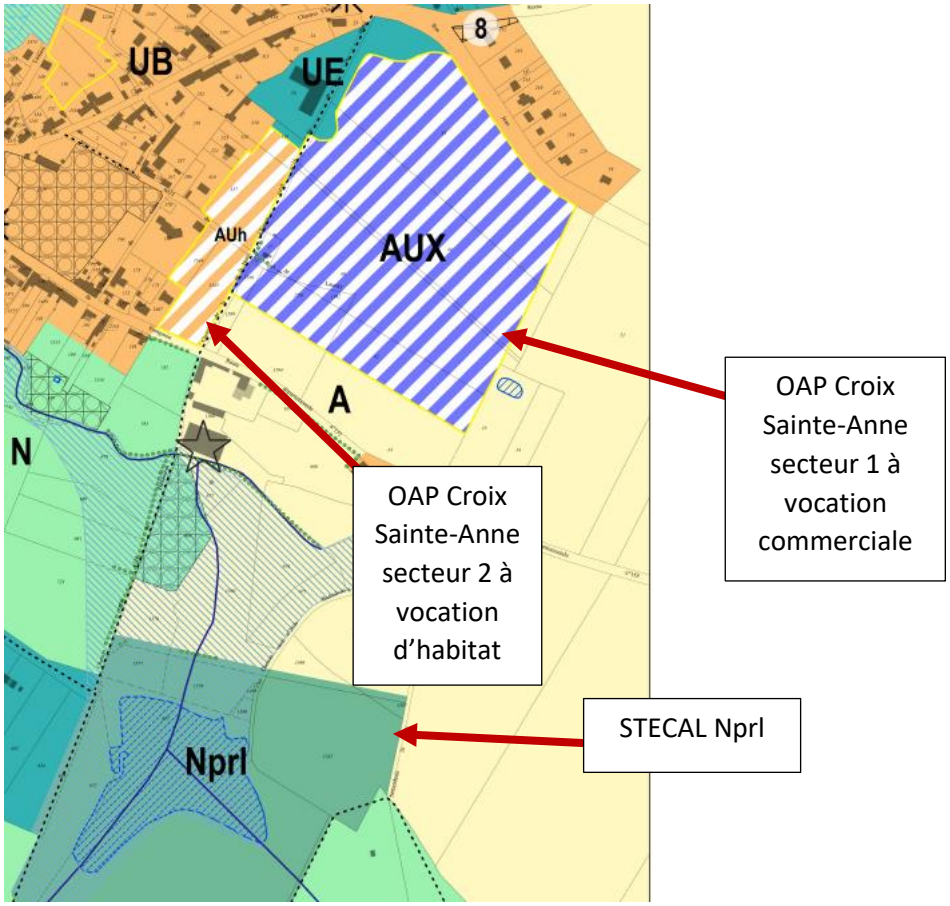
A cet égard, la Commission de la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers constatait dans son avis du 23 décembre 2023 l'importance de la superficie du STECAL implantée à proximité de la zone d'activité commerciale de la Croix Sainte-Anne et la nécessité d'en limiter le périmètre :

> - **pour les STECAL :**
> - limiter l'emprise du STECAL Nplr à Senonches (11,17 ha) ;
> - supprimer le STECAL Nh de la Ferté Vidâme, qui dessert un intérêt privé ;

Ce constat est également partagé par la Direction départementale des territoires du département d'Eure et Loir qui constate dans son Annexe de l'avis de l'Etat sur le projet de PLUi arrêté des Forêts du Perche que (p. 10 de l'annexe de l'avis de l'Etat sur le projet de PLUi) :

> - Nprl (Huttopia de Senonches) : la superficie de ce STECAL est trop importante (11,17 ha) et ne correspond pas à l'objet d'un STECAL.

En réalité toutes ces zones seront implantées les unes à côtés des autres, ce qui aboutira à une consommation d'espaces naturels et agricoles s'élevant plus de 20 ha dans ce secteur, en entrée de ville !



Vous conviendrez aisément que ce projet de PLUi porte atteinte de manière considérable aux zones agricoles et naturelles de la commune de Senonches, en violation avec les objectifs fixés par le PADD.

De manière générale, les différentes administrations consultées ont toutes relevé, à plusieurs reprises, l'absence de maitrise de la consommation des espaces du projet de PLUi.

A cet égard, l'autorité environnementale considère que « *le PLui* ***ne démontre pas une modération suffisante de la consommation des espaces*** *pour atteintes les objectifs de sobriété foncière et d'absence d'artificialisation nette à terme auxquels doivent répondre les collectivités* » (p. 8 de l'avis de l'autorité environnemental).

Par ailleurs en matière de consommation d'espace à destination d'habitat, l'autorité environnementale constate l'incohérence des mesures d'étalement urbain du PLUi avec les objectifs portés par le PADD :

Avis de la mission régionale d'autorité environnementale du Centre - Val de Loire, page 6 :

> Le dossier affiche un objectif de consommation d'espaces à destination de l'habitat de 18,9 ha. Le coefficient de rétention sur les dents creuses a été abaissé à 30 % au lieu de 35 %. Cependant, le recours à une urbanisation en extension pour l'habitat est très largement majoritaire (63 %), supérieur à ce qui était prévu dans le premier projet et surtout contraire aux objectifs affichés par le PADD de « *privilégier le développement de l'habitat au sein des enveloppes urbaines existantes et envisager quelques extensions urbaines* » (page 6).

Ce constat est également partagé par la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers concernant les modalités de mise en œuvre des OAP par le PLUi :

> - les OAP sont mises en place à partir d'un seuil trop élevé (3000 m²), ce qui ne favorise pas la densification de l'habitat et la limitation de la consommation d'espace

Pour ces raisons, et compte tenu de la contradiction entre les objectifs affichés par le PADD et les partis d'aménagement retenus, vous conviendrez que ce projet de PLUi ne pourra faire l'objet que d'un avis défavorable.

4. <u>La méconnaissance de l'objectif de préservation du patrimoine urbain et du paysage :</u>

Le projet d'OAP de la Croix Sainte-Anne est aussi contradictoire avec l'orientation générale visant à préserver et améliorer la qualité paysagère des entrées de bourg et avec elle le maintien des vues remarquables existantes (Axe IV. Préserver et valoriser l'identité percheronne du territoire communautaire).

Plus largement, le PADD consacre un nombre important d'objectifs dont la finalité vise à préserver l'environnement, les paysages et le patrimoine du territoire communautaire. Ces objectifs sont les suivants :

- « Préserver le patrimoine urbain et le paysage » (p. 22 du PADD) ;
- « Préserver et améliorer la qualité paysagère des entrées de bourgs » (p. 23 du PADD ;
- « Maintenir les vues remarquables » (p. 23 du PADD) ;

- « Préserver et conforter la trame verte et bleue » (p. 24 du PADD).

Plus particulièrement au sein de l'Axe IV, dont l'objet est de « *Préserver et valoriser l'identité percheronne du territoire communautaire* », un paragraphe particulier est consacré à la préservation et à l'amélioration de la qualité paysagère des entrées de bourgs, et au maintien des vues remarquables existantes :

Préserver et améliorer la qualité paysagère des entrées de bourg

Les entrées de bourg jouent un rôle essentiel dans la perception du territoire et la qualité du cadre de vie. C'est pourquoi, il convient de préserver la qualité de ces espaces et, localement, de les améliorer. Pour ce faire, il s'agit principalement :

- d'améliorer le traitement de l'entrée de bourg de La Ferté-Vidame (territoire de Lamblore sur la RD 941),
- d'améliorer le paysagement de l'entrée Sud au droit de la RD 25, de l'entrée Nord au droit de la RD 941 et de l'entrée Est au droit de la RD 140 à Senonches,
- d'améliorer le paysagement de l'entrée Nord du bourg du Mesnil-Thomas dans le cadre du traitement de l'intersection entre les RD 20 et 30.

La mise en valeur de ces différentes entrées de villages peut se traduire par exemple par un traitement paysager très simple à dominante végétale.

Maintenir les vues remarquables existantes

Il convient de préserver les perspectives visuelles existantes sur les entités urbaines et patrimoniales ainsi que sur les espaces agricoles et naturels. Ces vues remarquables sont indispensables au maintien de la qualité du cadre de vie et de l'identité Percheronne.

Vue sur l'église de la Framboisière

Vue sur le bourg de la Saucelle

Vue sur le bourg de Senonches

On ne voit guère comment l'aménagement d'une zone d'activité commerciale sur un terrain agricole, en entrée de ville, pourrait préserver la qualité paysagère de l'entrée de Senonches et la vue sur l'Eglise de la commune à quelques mètres.

L'analyse des incidences du PLUi sur l'environnement du rapport de présentation n° 2b l'indique formellement à la page 137 : « ***Le secteur 1 AUX peut potentiellement avoir une incidence paysagère au regard de sa localisation en entrée de ville, le long de la RD24***. ».

Par ailleurs, l'implantation de cette opération serait au sein d'un périmètre de protection des Monuments historiques (voir le rapport de présentation n° 2b, page 137).

En effet, cela résulte de son implantation à proximité de l'Eglise Notre-Dame de Senonches dont l'origine remonte au 12e siècle et dont il ressort qu'elle serait composée d'un clocher-donjon « *remarquable par l'usage de matériaux locaux en silex, grison et brique* » (page 213, du rapport de présentation n° 2a).

Dès lors, la réalisation de l'opération d'aménagement commerciale prévue par l'OAP Croix de Sainte-Anne va manifestement à l'encontre de l'objectif de préservation du patrimoine urbain et des paysages de la commune de Senonches.

A cet égard, les services de l'Etat ont précisément identifié la difficulté que posait la création d'une zone d'activité commerciale à l'entrée de la commune de Senonches :

> - au sud-est du bourg de Senonches, la présence d'un lotissement (zone 29 du volet étude de densification du RP) et d'une zone d'aménagement commercial (OAP de la Croix Sainte-Anne) sur 8,13 ha à cet endroit dénaturerait significativement le paysage à l'arrivée dans la commune, actuellement très préservé (vue remarquable sur Senonches depuis la route de Digny (D 24) avec l'église en arrière-plan). L'OAP indique bien une disposition sur la préservation de la vue sur le clocher de l'église, mais cette extension mérite d'être réduite. Il serait utile de détailler la thématique de l'insertion paysagère notamment en impliquant une « urbanisation » progressive et d'expliquer l'intérêt de cette zone qui risque de faire une forte concurrence aux petits commerces des communes.

On ne saurait être plus clair : outre son utilité non démontrée, la création de cette zone commerciale de périphérie « ***dénaturerait significativement le paysage*** ».

De même, alors même que cet axe du PADD a également pour objet de « *préserver les autres éléments constitutifs de la trame verte et bleue* », le projet d'OAP tel qu'il figure dans le projet de PLUi méconnait cet objectif.

Car un corridor écologique traverse précisément le terrain concerné par le projet … : l'OAP empiète en partie sur le réseau potentiel de mares et cours d'eau situé sur le site, et elle est traversée par un alignement boisé relevant de la trame verte (rapport de présentation n° 2b, p. 137 et 138).

Comme je l'observais dans mon courrier destiné au Préfet, si l'orientation d'aménagement et de programmation représente bien ce corridor, la nature du projet, son ampleur et son organisation ne permettent pas de le préserver.

Une voie de desserte est même supposée venir le traverser par deux fois.

A cet égard, j'observe que malgré la situation d'implantation de l'OAP au sein d'une zone particulièrement sensible, l'analyse des incidences du PLUI sur l'environnement du rapport de présentation n° 2b ne prévoit aucune mesure d'évitement à la survenance des incidences sur la biodiversité qu'induira la réalisation de l'OAP.

Pour toutes ces raisons, vous conviendrez qu'en l'état le projet de PLUi de la Communauté de communes ne peut pas faire l'objet d'un avis favorable.

IV- LE PROJET DE PLUI EST INCOMPATIBLE AVEC LES DOCUMENT D'URBANISME QUI LUI SONT SUPERIEURS

Enfin, en troisième lieu, et comme je le soulignais auprès de Monsieur le Préfet dans mon courrier du 8 novembre dernier, le projet de PLUi se révèle incompatible avec le Schéma de cohérence territoriale du Perche d'Eure et Loir (SCOT) qui devait être approuvé à la fin de l'année 2023, comme avec le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) approuvé le 4 février 2020.

Comme vous le savez, les PLUi doivent être compatibles avec les SCOT en vertu de l'article L. 131-4 du Code de l'urbanisme : il revient aux auteurs des PLUi de ne pas remettre en cause le SCOT[4].

De plus, le Document d'orientation et d'objectifs du SCOT est lui-même doté d'une portée normative renforcée du fait de la loi[5] et de la jurisprudence. Comme vous le savez encore, ce document vise à encadrer juridiquement les politiques publiques et décisions administratives en matière d'aménagement urbain, en définissant « *les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires* »[6].

Ces orientations et objectifs doivent en toute hypothèse répondre au principe de gestion économe du sol, fermement consacré là encore par le législateur[7]. En effet, « *la grande affaire du SCOT, depuis la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, est la modération de la consommation d'espaces agricoles et naturels, dont le rythme observé ces dernières décennies* (…) *apparaît insoutenable. Cela doit se traduire par une utilisation plus rationnelle des espaces actuellement urbanisés ou à urbaniser, en luttant contre l'étalement urbain et en favorisant la densification des espaces déjà urbanisés* »[8].

En l'occurrence, le projet de Document d'orientation et d'objectifs arrêté le 15 décembre 2022 prévoit, en sa page 10, que « *Afin de répondre aux enjeux de réduction de la consommation d'espace, il est proposé d'inclure des seuils maximums d'extension des zones d'activités à l'échelle des communautés de communes*. (…) », si bien que « *Les extensions nécessaires au développement économique et répondant aux besoins en équipements, devront s'inscrire dans les enveloppes suivantes :* ***Pour la Communauté de communes des Forêts du Perche : 15 hectares pour le développement économique, 5 hectares pour les besoins en équipements*** ».

Pour autant, le projet de PLUi de la Communauté de communes prévoit en l'état une extension de **15,8 hectares** … Il va donc au-delà de l'enveloppe définie et manque ce faisant à l'obligation de compatibilité des documents.

Extrait du projet d'aménagement et de développement durable, page 27 :

Parmi ces 39 ha de consommation d'espace dont environ 22 ha d'espace agricole déclarés à la politique agricole commune :

- 18,9 ha correspondent au développement de l'habitat,
- 15,3 ha correspondent au développement de l'activité économique,
- 1 ha correspondant au développement des équipements publics (extension de la déchetterie et usine de traitement de l'eau potable).
- 2,3 ha correspondant à des emplacements réservés pour l'amélioration du fonctionnement urbain ou la création d'espaces publics.
- 1,3 ha pour le développement d'activités touristiques et de loisirs au sein d'espaces naturels ou agricoles.

De la même façon, le Document d'orientation et d'objectifs impose aussi de « *prôner la nécessaire densification des zones d'activités, en mobilisant de dents creuses* » (p. 10), une « *prise en compte renforcée de l'environnement et de la biodiversité* », « *la mise en valeur du patrimoine historique des bourgs et villages percherons* » (p. 27), la « *préservation et le renforcement des continuités écologiques* », « *la consommation efficace de l'espace* » (p. 35).

[4] Conseil d'Etat, 10 juin 1998, n°176920
[5] Article L. 142-1 du Code de l'urbanisme
[6] Article L. 141-4 du Code de l'urbanisme
[7] Article L. 141-5 du Code de l'urbanisme
[8] Y. JEGOUZO, N. FOULQUIER (dir.), *Dictionnaire du droit de l'urbanisme*, Le Moniteur, 3e éd., p. 1149.

Autant d'orientations et d'objectifs que le projet de PLUi méconnait : l'artialisation d'un terrain affecté à l'activité agricole traversé par un corridor écologique en entrée de ville afin de créer une nouvelle zone d'activités commerciales n'est pas densifier les zones d'activités existantes en mobilisant les dents creuses, ni prendre en compte, encore moins de manière renforcée, l'environnement et la biodiversité, ni mettre en valeur la patrimoine historique des bourgs et villages percherons, ni préserver et renforcer les continuités écologiques.

Au surplus, en prévoyant d'implanter une zone d'activité commerciale en remplacement d'une zone agricole, en entrée de bourg et à proximité de l'Eglise Notre-Dame de Senonches, les auteurs du PLUi n'ont manifestement pas pris en compte les objectifs de préservation et de renforcement des continuités écologiques, de préservation de l'environnement, des paysages, de la biodiversité et du patrimoine historique, en méconnaissance du Document d'orientation et d'objectifs du SCOT.

De plus, j'observe que le rapport de présentation persiste à ne prévoir aucune étude de compatibilité du PLUi avec le projet de SCOT du Perche d'Eure et Loir arrêté depuis 2022 : en effet étant manifestement incompatible avec ce document, les auteurs du PLUi ne pouvaient y faire figurer une étude qui afficherait aux yeux toutes les incompatibilités citées ci-avant.

Du reste, le rapport de présentation se borne uniquement à rappeler les enjeux du SCOT aux pages 14 à 16.

A ce titre, à la page 6 de son avis, l'autorité environnementale rejoint mon observation à ce sujet :

> L'autorité environnementale constate également l'absence d'actualisation du dossier en ce qui concerne l'articulation entre le PLUi et les documents de rang supérieur. L'analyse effectuée consiste simplement à rappeler dans un tableau les principales orientations et règles de chacun de ces documents de planification et à citer les dispositions du PLUi censées y répondre. Dans son avis du 14 avril 2023, l'autorité environnementale estimait qu'en particulier la compatibilité directe du PLUi avec les objectifs fixés par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) n'était pas clairement établie.
>
> **L'autorité environnementale renouvelle sa recommandation d'approfondir l'analyse de l'articulation du PLUi avec les documents de rang supérieur, notamment sur les objectifs de réduction de la consommation foncière[7], de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre (GES)[8].**

Ainsi, le projet de PLUi manque là encore à ces orientations et objectifs, notamment pour ce qui concerne le secteur de La Croix de Sainte-Anne.

Le projet de PLUi pour ce qui concerne le secteur de La Croix de Sainte-Anne manque là encore à ces orientations et objectifs.

Pour toutes ces raisons, et notamment compte tenu :

- De l'insuffisance des justifications du rapport de présentation sur les choix retenus par les auteurs du PLUi dans le PADD ;
- Des incohérences multiples de l'OAP du secteur La Croix Sainte-Anne avec les objectifs du PADD ;
- De la méconnaissance des principes cardinaux en matière d'aménagement inscrits à l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme ;
- De l'incompatibilité du projet de PLUi arrêté avec le futur Document d'orientation et d'objectifs du futur SCOT du Perche d'Eure et Loir, en matière de consommation d'espace affectées aux activités économiques ;
- De l'avis défavorable délivrée par la mission régionale d'autorité environnementale du Centre - Val de Loire (p. 12 de l'avis de l'autorité environnementale)
- Des multiples réserves émise par les services préfectoraux eux-mêmes dans l'annexe à l'avis de l'Etat, pourtant, et curieusement, favorable,

Je vous demande, au nom et pour le compte de ma cliente, la SAS MODIS, d'émettre un avis défavorable le projet de PLUi de la Communauté de Communes des Forêts du Perche, et plus particulièrement de solliciter de la Communauté de communes des Forêts du Perche qu'elle supprime purement et simplement l'OAP de la Croix Sainte-Anne.

Nous restons, mon client et moi-même, particulièrement attentifs aux suites qui seront réservées aux présentes observations.

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire-enquêteur, à l'assurance de ma respectueuse considération.

Isabelle ROBERT-VEDIE
Avocat, associée
irobertvedie@simonassocies.com