

DÉPARTEMENT DU MAINE-ET-LOIRE

Agglomération du Choletais

Commune de Cholet

ENQUÊTE PUBLIQUE

**Pour la Déclaration de projet emportant la
mise en compatibilité du PLU de Cholet**

TOME 2

AVIS ET CONCLUSIONS

Date de l'enquête : 9 au 24 mai 2022

**COMMISSAIRE ENQUÊTEUR
Bertrand Monnet**

SOMMAIRE

- 1. Objet de l'enquête, contexte et réglementation**
- 2. Impact du projet sur l'environnement**
- 3. Le déroulement de l'enquête, le dossier d'enquête**
- 4. Les observations du public et les réponses du demandeur**
- 5. Avis sur l'intérêt général du projet**
- 6. Avis sur la mise en compatibilité du PLU de Cholet**
- 7. Les avis de la MRAe et des services consultés**
- 8. Bilan avantages/inconvénients du projet**

Conclusion

1 - Objet de l'enquête, contexte et réglementation

Objet de l'enquête :

L'enquête porte sur une « Déclaration de Projet » emportant la mise en compatibilité du PLU de Cholet.

Dans les faits, l'entreprise Brétéché est propriétaire depuis 2018, d'une station-service de distribution de carburants, de la marque AVIA, sur la commune de Cholet. La gérante partie en retraite en 2019 n'a pas été remplacée, depuis lors, le fonctionnement de la station a été automatisé entraînant une perte de chiffre d'affaires d'environ 20 à 30%. Selon les dirigeants de Brétéché, cette situation fragilise la pérennité de la station-service.

Présentée comme une solution au maintien de la station-service, l'entreprise propose de développer sur le site une activité de commercialisation/livraison de carburants chez les professionnels du choletais. Cette activité existe déjà mais Brétéché la gère à partir de la Roche-sur-Yon. Sa délocalisation sur le site de Cholet oblige à y installer une capacité de stockage de 200.000 litres de produits pétroliers.

Le projet consiste donc à enterrer deux cuves de 100000 litres dans le jardin de la maison d'habitation attenante à la station-service et d'y aménager un espace de bureau.

Mais le développement de cette nouvelle activité et les travaux associés ne peuvent être autorisés en l'état actuel des règles d'urbanisme applicables. En effet, l'emprise de la station-service est située dans une zone classée A où seuls les projets liés à l'activité agricole sont permis.

Le contexte :

Le site est localisé en bordure de la RD 202, à la limite sud-est du territoire de Cholet et à proximité immédiate du bourg de la commune de Saint Christophe du Bois. Pour cette raison, l'enquête a été organisée en englobant Saint Christophe du Bois comme lieu d'enquête avec un affichage dans le bourg et une permanence en mairie.

Le soutien de l'Agglomération du Choletais au projet de Brétéché s'inscrit dans ses compétences en matière de développement économique. Sa réalisation sur le site actuel évite une installation en dehors de la commune voire en dehors de l'agglomération, elle permet de pérenniser la station-service et de faciliter l'activité des professionnels du secteur.

Le Plan Local d'Urbanisme de la ville de Cholet a été approuvé en 2005, après de nombreuses modifications et révisions, il arrive en fin de vie et un PLUi est en cours d'élaboration en vue d'une approbation en 2023/2024. Cette échéance est trop lointaine pour l'entreprise Brétéché qui demande à prendre une décision en 2022.

La réglementation :

Ayant décidé de soutenir la demande de l'entreprise Brétéché et s'appuyant sur sa compétence en matière d'urbanisme, l'Agglomération du Choletais a engagé une procédure dite de « Déclaration de projet » en application de l'article L 300-6 du code de l'urbanisme. Cette procédure simplifiée d'adaptation du PLU, consiste à considérer l'intérêt général d'un projet pour mettre en compatibilité les règles d'urbanisme en vue de permettre sa réalisation. La justification de l'intérêt général du projet apparaît dans cette procédure comme un préalable à toute action sur le PLU, elle revêt donc une importance particulière.

Pour la mise en compatibilité du PLU, AdC propose de créer un STECAL limité à l'emprise de la propriété Brétéché et dédié à l'activité de distribution de carburants.

Commentaires et Avis

A ce stade, je note que :

- *La procédure retenue est conforme au code de l'urbanisme et que l'agglomération du Choletais (AdC) est compétente pour l'engager.*
- *Le choix de cette procédure par AdC a été validé en conseil communautaire.*
- *La création d'un STECAL retenue par AdC pour rendre le PLU compatible au projet, est une solution conforme aux règles du code de l'urbanisme.*

Je considère que :

- *Le choix d'engager cette procédure au lieu d'attendre le futur PLUi est recevable car elle permet de répondre aux attentes de l'entreprise Brétéché en gagnant deux années. Cette décision reflète la volonté légitime d'AdC de favoriser le développement des entreprises sur son territoire.*
- *L'adéquation du STECAL au contexte du PLU en vigueur, et la justification de l'intérêt général du projet constituent les enjeux principaux de la présente enquête.*

2 - Impact du projet sur l'environnement

Les impacts du projet sur l'environnement sont très limités, il n'est pas recensé de sites sensibles à proximité du projet.

Les cuves étant enterrées, l'impact sur le paysage sera inexistant.

L'arbre existant dans le jardin (cerisier) où les cuves seront enterrées devra être supprimé, de même que la haie existante qui est vieillissante.

Brétéché s'engage à planter une haie bocagère après la mise en place de la nouvelle clôture, ainsi qu'un arbre sur une autre partie de la propriété (essence à définir).

Avis

L'impact du projet sur l'environnement sera négligeable.

3 - Le déroulement de l'enquête - le dossier d'enquête

Le déroulement de l'enquête :

L'agglomération du Choletais qui est l'autorité organisatrice, a sollicité la désignation du commissaire enquêteur par un courrier daté du 7 février 2022, le Tribunal Administratif m'a désigné le 24 février et la décision de la MRAe de ne pas soumettre le projet à autorisation environnementale, a été prise le 11 mars.

Ce déroulement associé à la disponibilité des pièces nécessaires (dossier, avis des organismes consultés) a permis une organisation de l'enquête dans des conditions optimales. La décision de la MRAe permettant de réduire la durée de l'enquête à 15 jours selon l'article L 123-9 du code de l'environnement, est arrivée au bon moment.

Les modalités d'organisation de l'enquête (dates, lieux d'enquête, affichage) ont été facilement partagées entre le commissaire et AdC.

Le choix de retenir la commune de Saint Christophe du Bois s'est avéré pertinent car les habitants de cette commune sont largement plus concernés par le projet que ceux de Cholet.

Les dispositions légales en matière d'affichages, d'annonces légales, d'ouverture d'une adresse mail dédiée et de mise en ligne du dossier ont été respectées.

La publication de l'avis d'enquête sur le site internet et dans la revue hebdomadaire d'AdC sont des moyens supplémentaires d'information adaptés à ce type d'enquête.

L'enquête publique a été conduite entre le 9 mai et le 24 mai (soit 16 jours), les registres ont été clos comme prévu le 24 mai à 17h30, les délais préconisés pour le procès-verbal, les réponses du demandeur et la remise du rapport ont été respectés.

La faible participation du public au siège de l'enquête peut s'expliquer par l'éloignement du site et le faible impact du projet pour les choletais.

Les échanges verbaux avec Monsieur Brémond au cours de ma permanence en mairie de Saint Christophe-du-bois m'ont apporté de précieux éléments sur l'usage de la station-service par les habitants de la commune. En sa qualité d' élu et connaissant bien sa commune, il s'est exprimé au nom des habitants.

Le dossier d'enquête :

L'autorité organisatrice a constitué deux dossiers identiques destinés aux deux lieux d'enquête, j'ai vérifié leur complétude en les paraphant.

Chaque dossier est constitué des pièces administratives liées à l'enquête, des avis reçus des chambres consulaires, des organismes et des collectivités consultés, et d'une note de présentation du projet.

Rédigée par AdC sans avoir recours à un bureau d'études, la note de 63 pages présente notamment l'intérêt général du projet, son impact sur l'environnement et les détails de la mise en compatibilité du PLU.

Au final le dossier est complet, bien présenté, et facile d'accès pour le public.

La présentation du projet a été rédigée sur la base d'échanges entre Brétéché et AdC. Une rédaction plus détaillée rédigée directement par Brétéché serait, je pense, apparue plus pertinente et plus engageante vis-à-vis du public.

Commentaires et AVIS

L'enquête a été menée selon les dispositions réglementaires prévues au code de l'environnement.

La bonne préparation du dossier par AdC a permis un déroulement de l'enquête dans un calendrier relativement court (3 mois entre ma désignation et la remise du rapport).

Les modalités prévues par l'arrêté de prescription de l'enquête ont été respectées.

La participation du public a été limitée, cependant, un élu de Saint Christophe-du-Bois s'est exprimé pour les habitants de sa commune.

Le dossier mis à disposition du public est clairement présenté et facile à assimiler, il répond aux préconisations de la procédure.

4 - Les observations du public et les réponses du demandeur

Les observations du public :

La seule observation déposée sur les registres est celle de Monsieur Brémond élu de Saint Christophe-du-Bois et en charge de l'urbanisme. Elle reprend les principaux éléments échangés lors de ma permanence tenue en mairie.

La déposition de Monsieur Brémond sur le registre comporte six points :

1. Considérant l'aspect environnemental du projet M. Brémond exprime un avis favorable, car il va limiter les trajets pour les professionnels locaux d'une part et pour les camions de l'entreprise Brétéché d'autre part.
2. Il souhaite que la distribution de carburant continue afin d'éviter des déplacements sur Cholet, aux habitants de St Christophe-du-Bois
3. Déplorant de fréquentes pannes, il souhaite une présence sur le site afin d'améliorer la qualité du service et la disponibilité de la station.
4. Il souhaite la remise en service d'une station de lavage qui serait utile aux habitants.
5. Il s'oppose à la mise en place de distributeurs alimentaires qui feraient concurrence aux commerçants du bourg.
6. Enfin, il précise que la majorité des habitants de sa commune souhaite conserver la « zone verte » qui occupe l'espace entre la commune de St Christophe et la zone industrielle du Cormier située sur la commune de Cholet. Il serait notamment opposé à ce que cette zone A devienne une zone d'activité.

A l'exception des deux premiers points qui n'interpellent pas directement le maître d'ouvrage, j'ai repris les remarques de Monsieur Brémond dans mon procès-verbal de synthèse en demandant des réponses à Brétéché pour les points 3 à 5 et à AdC pour le point 6. Je note cependant que ce dernier point n'a pas de lien direct avec l'objet de l'enquête.

Les réponses du demandeur aux observations de Monsieur Brémond :

1. La pérennité de la station-service au service des particuliers est justifiée par l'entreprise Brétéché qui explique que la nouvelle activité de stockage, vente et livraison de carburants chez les professionnels, permettra de mutualiser des coûts et charges de l'établissement.
2. Cette nouvelle activité génèrera la présence d'une ou deux personnes chargées du commerce et capables de surveiller le fonctionnement de la station-service. La qualité du service aux particuliers sera donc améliorée.
3. Par contre, Brétéché confirme qu'il ne sera pas possible d'implanter une station de lavage, car la configuration du site, après la mise en place des nouvelles activités, ne le permettra pas.
4. Concernant la mise en place de distributeur de produits alimentaires, Brétéché confirme que l'adjonction de ce type de service n'est pas prévue. Cela pourrait s'envisager, seulement pour répondre à une demande des habitants de la commune de Saint Christophe du Bois et uniquement avec l'accord de la municipalité.

5. Enfin, l'Agglomération du Choletais confirme qu'au stade actuel de l'élaboration du PLUi-H, la zone agricole actuelle qui couvre l'espace entre le bourg de St Christophe et la zone d'activité du Cormier est conservée.

Commentaires et AVIS

Je considère que la contribution de Monsieur Brémond en sa qualité d'adjoint à l'urbanisme de la commune de Saint Christophe-du-Bois, a été pertinente car elle a permis de faire préciser certains sujets importants vis-à-vis de sa municipalité, et vis-à-vis du public le plus concerné.

Les réponses apportées par l'entreprise Brétéché et par AdC, me paraissent globalement bien argumentées et justifiées. Elles devraient être de nature à rassurer Monsieur Brémond sur la pérennité de la distribution de carburants aux habitants et sur l'amélioration du service. Sa demande d'une station de lavage ne pourra être satisfaite.

Les commerçants de sa commune ne seront pas mis en concurrence par des distributeurs alimentaires positionnés sur le site de la station-service.

Bien que ne concernant pas directement l'objet de l'enquête, l'information délivrée par AdC sur les orientations actuelles du futur PLUi-H doit satisfaire la municipalité de Saint Christophe-du-Bois qui demande à conserver la zone agricole actuelle entre son bourg et la zone d'activité du Cormier.

5 - Avis sur l'intérêt général du projet

Considérant que la déclaration d'intérêt général du projet est le principal enjeu de la procédure engagée par AdC, j'ai cherché au travers du procès-verbal, des éléments me permettant de motiver mon avis sur ce sujet.

Pour évaluer le risque d'un arrêt de la station-service une fois le projet réalisé, j'ai ainsi cherché à comprendre les raisons qui font que cette activité jugée non viable aujourd'hui, le deviendrait une fois le projet réalisé.

J'ai aussi demandé à AdC s'il disposait des moyens règlementaires, au travers du PLU, de garantir le maintien dans la durée de la station-service.

Enfin, j'ai demandé à l'entreprise Brétéché de préciser : le gain attendu sur le bilan carbone, l'origine des emplois créés, et les mesures vis-à-vis de la végétalisation du site.

Les réponses à mes questions concernant l'intérêt général du projet :

L'entreprise Brétéché précise que :

- La nouvelle activité permettra de mutualiser les coûts et les charges du nouvel établissement. La station-service profitera du personnel commercial présent sur le site, il pourra intervenir lors des pannes éventuelles.
- Le fonctionnement du site de Cholet sera similaire à celui de beaucoup d'autres sites exploités par l'entreprise Brétéché, le modèle économique est viable avec la station-service qui en est une composante indissociable.

- Le rapprochement du stockage par rapport à la localisation des clients à livrer permet un gain d'émission de CO2 de l'ordre de 58%.
- L'embauche de six personnes est confirmée, elle se fera localement.

L'Agglomération du Choletais précise qu'elle n'est pas en mesure d'engager Brétéché sur la durée pour maintenir la station-service.

Commentaires et AVIS

S'agissant d'une entreprise privée, l'intérêt général d'un projet d'extension sur un de ses sites ne paraît pas a priori évident, c'est pourtant de lui que dépend l'autorisation de mise en compatibilité du PLU.

L'intérêt général du projet s'appuie ici sur trois objets :

- a. Une distribution de carburant de proximité pour les habitants et les professionnels,*
- b. Un meilleur bilan carbone de l'activité livraison de carburant*
- c. La création de six emplois*

- *Alors que le nombre de stations-services de carburant est en constante diminution sur le territoire (40000 en 1980 et 15000 en 2018), le maintien d'une station, notamment en milieu rural est globalement à encourager.*

Concernant l'intérêt général il faut aussi considérer qu'il existe plusieurs autres stations-services (Mortagne/Sèvre, La Séguinière, Cholet) dans un rayon de 6 km. De plus, plusieurs stations de supermarché offrent des prix plus compétitifs et attirent actuellement, une majorité des particuliers.

L'intérêt général pour les particuliers me paraît donc limité aux personnes peu mobiles ou aux besoins de dépannage.

Par contre, pour les professionnels locaux (commerçants, artisans) le service me paraît plus substantiel car il inclut la possibilité de facturation sur un compte à créer avec des conditions de paiement négociées à l'ouverture du compte. J'ai enfin relevé que la station délivre du « AD Blue » ce qui est actuellement particulièrement rare dans les stations-services de supermarché.

- *Le gain sur l'activité livraison de carburant correspond au bilan carbone d'un camion de 19T sur 82 km/jour. Ce gain est bien réel, mais à l'échelle des activités du choletais, il est relativement limité. Il peut être aussi considéré que ce gain serait identique pour toute implantation dans le bassin choletais quel que soit le site.*
- *La création de six emplois locaux est aussi un élément favorable pour l'activité économique du choletais. Toutefois dans la conjoncture actuelle et dans le bassin d'emploi du choletais qui est en pénurie de main d'œuvre, l'intérêt général de cette mesure me paraît aussi limité.*

L'intérêt général du projet au travers des trois objets présentés est réel et recevable. L'objet principal est que la station-service continuera d'offrir un service aux particuliers et professionnels locaux, et qu'il sera de meilleure qualité. Pour les autres objets l'intérêt est plus faible. Globalement, je trouve que vu le contexte et la localisation du projet, les avantages générés sont relativement limités.

6 - Avis sur la mise en compatibilité du PLU de Cholet

Concernant la création du STECAL, considérant que la rédaction du nouvel article A2 proposé pouvait autoriser des constructions destinées à d'autres activités que la distribution de carburant, j'ai demandé à AdC, via le procès-verbal, de justifier sa rédaction, et éventuellement de proposer une rédaction modifiée.

Je l'ai aussi interrogée sur sa capacité à garantir la pérennité de la station-service une fois le projet réalisé.

Dans sa réponse, l'Agglomération du Choletais précise :

- Qu'elle n'a pas les moyens, dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU, d'engager l'entreprise Brétéché à maintenir dans la durée la station-service.
- Qu'une nouvelle rédaction est proposée pour l'article A2 afin de préciser que dans le secteur Ai dédié au STECAL à créer, les constructions et installations autorisées sont « liées ou nécessaires aux infrastructures routières », en remplacement du terme « liées aux activités autres qu'agricoles ».

Commentaires et AVIS

Dans les faits la création d'un STECAL ne fait qu'entériner une situation existante puisque le site de la station-service constituait déjà une verrue dans la zone agricole.

Je note que l'activité de Brétéché est liée à l'activité routière et qu'à ce titre elle s'inscrit dans le périmètre dérogatoire pour la servitude de 25m mentionnée au PLU en vigueur.

Je retiens que l'emprise du STECAL colle parfaitement avec l'emprise de l'entreprise Brétéché telle qu'elle existait avant l'approbation du PLU.

J'approuve le zonage Ai et les modifications réglementaires proposées notamment la rédaction proposée dans le mémoire en réponse pour l'article A2.

Je comprends qu'il soit difficile pour AdC d'imposer le maintien de la station-service dans la durée. Les éléments apportés par l'entreprise Brétéché sont solides, le risque d'un arrêt prématuré de la station-service me paraît limité tant que Brétéché exploitera le site.

J'approuve dans son ensemble les dispositions prises par AdC pour rendre le PLU compatible du projet. La solution qui consiste à créer un STECAL me paraît adaptée à la situation, son impact sur le PLU est négligeable.

Je retiens l'absence d'impact du projet sur l'environnement.

7 - Les avis de la MRAe et des services qui se sont exprimés

La Mission Régionale d'Autorité environnementale a rendu dans le délai imparti sa décision après une procédure d'examen du dossier présenté, elle conclut que le projet *n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et sur la santé humaine et qu'il n'est pas soumis à autorisation environnementale.*

Elle recommande cependant la conservation de la haie qui constitue la limite entre la propriété et la zone agricole car elle joue le rôle d'écran aux éventuels traitement phytosanitaires des cultures et constitue un lieu de nidification.

Sur ce point, l'entreprise Brétéché précise dans son mémoire réponse que la haie existante constituée de vieux thuyas est dans un état très dégradé, et qu'elle devra de toute façon être arrachée pour permettre la pose d'une nouvelle clôture réglementaire. En compensation, Brétéché s'engage à planter une nouvelle haie du type haie bocagère en lieu et place, mais n'évoque pas la planification des travaux d'arrachement en dehors de la période de nidification.

L'INAO et le CNPF ont émis un avis favorable sans réserve ni recommandations

La CDPENAF demande de reformuler le point 2 du règlement de la zone A en supprimant le mot « principalement » et de conserver la haie et l'arbre situés sur l'espace vert destiné à l'enterrement des cuves.

En réunion le 26 avril, les PPA ont décidé de modifier le point 2 du règlement en suivant la recommandation de la CDPENAF. La nouvelle rédaction est consignée dans le mémoire en réponse.

Commentaires

La recommandation de la MRAe sera en grande partie satisfaite avec une nouvelle haie. Elle sera totalement satisfaite si les travaux d'arrachage se font en dehors de la période de nidification.

Je retiens la décision de la MRAe de ne pas demander une évaluation environnementale et les avis favorables de l'INAO et du CNPF.

J'approuve la modification apportée par AdC au point 2 du règlement

8 - Synthèse des avantages et inconvénients du projet

Considérant d'une part que les avantages du projet mis à l'enquête s'appuient essentiellement sur son intérêt général.

Estimant d'autre part, que l'intérêt général est ici limité, il m'est apparu nécessaire, avant de conclure, d'analyser en regard le niveau des inconvénients engendrés sur l'environnement et sur le PLU.

AVIS

Constatant ici que les conséquences de la modification du PLU et que l'impact sur l'environnement sont négligeables, je considère qu'un intérêt général même limité devient acceptable.

Conclusion

Considérant que l'objet de l'enquête, qui consiste à déclarer l'intérêt général d'un projet puis à mettre en compatibilité les documents d'urbanisme en vue de permettre sa réalisation, répond à une procédure prévue par le code de l'urbanisme,

Déclarant que l'enquête a été conduite en respectant le code de l'environnement et qu'elle s'est déroulée conformément à l'arrêté de prescription de l'enquête,

Considérant la faible participation du public et les observations pertinentes d'un élu,

Prenant en compte les réponses apportées par l'entreprise Brétéché et par l'Agglomération du Choletais, aux observations du registre et aux autres questions du procès-verbal,

Retenant les dernières rédactions proposées par AdC pour les articles modifiés du règlement du PLU,

Déclarant que bien qu'il me paraisse limité, l'intérêt général du projet n'est pas contestable, car il permet la continuité d'un service de distribution de carburant utile aux particuliers et aux professionnels locaux,

Constatant que la mise en compatibilité du PLU consiste essentiellement à régulariser une situation qui existait avant l'approbation du PLU, et que la création d'un STECAL est une solution adaptée à la situation,

Retenant l'absence d'impact du projet sur l'environnement, la décision de la MRAe et les avis favorables des Personnes Publiques Associées,

M'appuyant sur un bilan équilibré entre : un intérêt général réel mais limité et les conséquences négligeables de la mise en compatibilité le PLU,

j'émet un avis favorable à la déclaration d'intérêt général du projet de l'entreprise Brétéché et à la mise en compatibilité du PLU de Cholet.



Bertrand Monnet
Commissaire enquêteur
Le 23 juin 2022