

Ville de Laon – Enquête publique – déclassement de voirie par anticipation – dit « Place Herriot »

Enquête du 20 janvier au 3 février 2023 – arrêté n° 2022/4816 du 20 décembre 2022

Commissaire enquêteur : Denise Lecocq

Avis motivé et Conclusions du commissaire enquêteur

Avertissement : l'avis et les conclusions ci-dessous sont l'exacte reproduction du chapitre V du document de compte-rendu de l'enquête.

Définition : L'opération de déclassement conduit à classer des éléments de **la voirie communale en vue de leur classement dans le domaine privé de la commune afin de permettre leur aliénation.**

L'objet de l'enquête est le déclassement du domaine public communal constitué d'une partie de la Place Edouard Herriot, d'une partie de la rue René Blondelle et d'une partie de la parcelle AR-211, pour une superficie totale de 2 531 m² en vue de sa cession à un opérateur immobilier privé. La place Edouard Herriot se situe en ville basse de Laon, au pied du plateau historique, entre les deux pôles commerciaux des quartiers de Vaux et de la gare.

V – 1 - Sur la procédure de l'enquête :

Le présent rapport est établi au terme de l'enquête prévue à l'arrêté du Maire de Laon, le 20 décembre 2022, qui fixe les conditions de l'enquête :

- la présentation du projet de déclassement
- la désignation du commissaire enquêteur
- la présentation du dossier d'enquête composé d'une notice explicative, d'un plan de situation, d'une étude d'impact et d'une appréciation sommaire par nature de dépense à effectuer, des annexes
- l'ouverture d'un registre d'enquête, d'une adresse postale et d'une adresse électronique pour recevoir les observations du public
- les dates d'ouverture et de clôture de l'enquête
- les lieux, dates et heures des permanences du commissaire enquêteur
- les formalités de publicité dans 2 journaux d'annonces légales
- les conditions de rédaction des conclusions du commissaire enquêteur dans le délai d'un mois à compter de la clôture de l'enquête.

Ont été annexées au dossier l'arrêté de lancement de l'enquête du 12 décembre 2022 et l'arrêté des prescriptions du 20 décembre, le plan de situation, le certificat d'affichage, émis par le Maire, les attestations de parution de la presse et copies des annonces légales.

Avis du commissaire enquêteur, l'enquête a été organisée en respect des dispositions de l'arrêté du 20 décembre 2022 et des textes cités.

V – 2 – Sur le déroulement de l'enquête

Conformément aux prescriptions légales et aux dispositions de l'arrêté du 20 décembre, l'enquête s'est déroulée sur une durée de 15 jours, du 20 janvier 2023, date de l'ouverture au 3 février 2023, date de la clôture.

Le commissaire enquêteur a mis à la disposition du public 2 registres d'enquête, l'un pour la mairie, confié à Mme Chevalier, Responsable du Service Urbanisme Réglementaire, pour recueillir les observations du public venu à la mairie aux heures d'ouverture de la mairie, le second pour recueillir les observations du public venu aux permanences du commissaire enquêteur.

Les 3 permanences du commissaire enquêteur se sont déroulées dans les locaux de la ville, à l'école Gilbert Lobjois, 34 rue Roger Salengro.

Elles ont permis l'accueil d'un nombre de personnes intéressées au projet de l'enquête :

- le 20 janvier 2023, 11 visiteurs, dont 7 personnes ont inscrit une observation au registre
- le 28 janvier, 9 visiteurs, dont 6 personnes ont inscrit une observation au registre
- le 3 février, 10 visiteurs dont 8 ont inscrit une observation au registre, 5 ont déposé un courrier, et une pétition a été présentée et jointe en annexe au registre d'enquête.

La pétition représente au total 2095 signatures (1061 sur une circulaire et 1034 sur une pétition « en ligne »), ces chiffres ne tenant pas compte de signatures qui seraient arrivées le 3 février. Les signatures du site en ligne sont accompagnées de commentaires recueillis et triés par thèmes par l'association.

L'ambiance des permanences a toujours été sereine et courtoise.

V – 3 – Analyse des observations et Avis du commissaire enquêteur :

Le déclassement d'une voie communale est l'acte administratif qui la fait sortir du patrimoine public de la commune, et le basculer dans le domaine privé de celle-ci.

Le déclassement constitue un enjeu important pour la commune qui doit avoir une bonne connaissance de son patrimoine et des obligations qui s'y rattachent.

S'agissant du déclassement des parcelles concernant la place Edouard Herriot et la rue Blondelle (pour partie), **elles sont inaliénables, de sorte qu'il y a une obligation de déclassement préalable avant toute cession**, quelle que soit son importance.

Les termes de la pétition de SOS Laon et du mémoire soulèvent les mêmes difficultés quant au principe de déclassement anticipé.

Ils estiment que l'usage fréquent et permanent, ce que l'association SOS Laon démontre par le biais de nombreuses photos sur plusieurs jours, du parking de la place Herriot nécessite qu'elle ne soit pas déclassée.

Ils reconnaissent qu'en l'occurrence l'article L-2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques et par dérogation dans certaines conditions fixées par la loi.

Ils contestent la qualification au dossier d'enquête de la place servant de parking comme permettant un « usage » alors que la place est classée, et appartient donc au domaine routier de la ville.

SOS Laon soulève la difficulté apparue de la différence de contenu de la notice explicative qui a fait l'objet de l'approbation du conseil municipal alors que ce document est porté au dossier d'enquête sous le titre « d'étude d'impact » et n'a donc pas été approuvé puisque postérieur à la décision du conseil d'autoriser l'enquête.

Cette pièce serait non conforme à celle du permis de construire accordé au promoteur SCCV-Laon en date du 9 septembre 2022.

Les intervenants contestent également la qualification « par anticipation » du déclassement, le permis de construire accordé antérieurement à un promoteur qui n'a pas son siège à Laon, mais à Aix-en-Provence, (ce qui n'apparaît pas dans le dossier d'enquête), qui pourra en conséquence commencer les travaux avant même que la cession n'ait lieu.

Avis du commissaire enquêteur : ces éléments soulèvent des difficultés d'ordre juridique quant à la validité des procédures. Le commissaire enquêteur ne peut les apprécier : il ne dit pas le droit.

Par contre, l'insécurité juridique, la confusion et le manque de clarté des éléments des différents procédés devant conduire à la cession d'une partie de la voirie communale ne permettent pas de donner un avis favorable au déclassement.

S'agissant du déclassement de la parcelle AR 211 :

En outre, il est apparu au cours de l'enquête que la parcelle AR 211 a fait l'objet d'une acquisition par la commune en vue d'y construire un immeuble d'habitation, et que l'immeuble qui y était construit a été démoli.

Il semble que la parcelle n'a jamais fait l'objet de classement, elle n'apparaît pas sur la liste de la voirie routière. Le dossier d'enquête ne donne pas d'information sur un précédent classement de la parcelle.

La commune y a aménagé un parking dont les caractéristiques ne sont pas affichées clairement depuis le boulevard de Lyon.

La parcelle AR 211 est un bien privé de la commune, et non pas public, il n'y a donc pas lieu de recourir à l'enquête publique sur ce point, cette parcelle peut être vendue sans procéder au déclassement.

Voir l'observation de l'association SOS Laon, page 2.

Il résulte de cette constatation que le souhait de très nombreux intervenants à l'enquête pourrait être satisfait dès lors que la construction de logements se ferait aux lieux et place de l'ancien immeuble démoli par la commune sur cette parcelle.

Il en résulte également que l'enquête, en ce qu'elle porte sur le déclassement de la parcelle AR 211 comme devant être déclassée, **se trouve sans objet puisque la parcelle ne figure pas sur la liste de la voirie communale.**

Avis du commissaire enquêteur :

Le déclassement de la parcelle AR 211 est sans objet, sauf à démontrer qu'elle a fait l'objet d'un classement au titre de la voirie routière après son acquisition par la commune, ce qui n'a pas été indiqué au dossier d'enquête.

Sur le déclassement de la partie de la rue Blondelle :

Pour permettre la construction de l'immeuble telle que présentée au dossier d'enquête et au permis de construire accordé au promoteur, il est prévu de déclasser une partie de la rue Blondelle, partie qui fera l'objet de la cession d'un bien communal affecté à un service public.

Ainsi, la commune céderait un passage de la rue Blondelle nécessaire à la circulation des véhicules. Ce faisant, elle prend le risque de **perdre la maîtrise de la circulation** de cette voie publique. Selon le dossier, la société de construction permet un passage sous l'immeuble, mais s'agissant d'un bien privé, rien n'assure la pérennité de l'accès au boulevard de Lyon, y compris au parking sous l'immeuble dès lors qu'il ne sera plus public.

Ce risque conduirait inévitablement à la mise à double sens de la rue Blondelle, ce qui nuira à la fluidité de l'accès au parking public, notamment pour les personnes, agriculteurs et salariés, qui se rendent à la Maison de l'Agriculture, de même que pour les usagers de la salle de réunion de cet organisme, très prisée par nombre d'associations, et même de partenaires de la ville. Ce moyen a été indiqué par la SCI Maison de l'Agriculture et l'association SOS Laon.

Il y a lieu de noter ici que **l'entretien des voies communales est obligatoire**, cette obligation impose notamment de veiller au respect des normes techniques de sécurité et oblige à **l'ouverture à la circulation publique qui ne peut être réservée au seul usage des riverains**. Il est illusoire de penser que le propriétaire privé de l'immeuble se soumette, dans les mêmes conditions, à ces obligations qui incombent à la ville sur le domaine public.

Avis du commissaire enquêteur : l'incertitude de la continuité du service public de la circulation routière sur la rue Blondelle conduit le commissaire enquêteur à émettre un avis défavorable au déclassement de cette partie de la rue Blondelle.

La commune ne devrait pas prendre le risque de voir dans un futur plus ou moins proche, la rue Blondelle devenir une impasse, inévitablement en double sens de circulation.

Sur le déclassement d'une partie de la place Herriot :

Le secteur de la place Edouard Herriot est classé au Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la Ville de Laon, « en zone UA Zone urbaine mixte, aménagement d'un centre ancien. Il s'agit d'une « zone urbaine mixte à vocation dominante d'habitat intégrant commerces et activités ».

La place Herriot ouvre un espace de stationnement de 72 places, aménagé par la ville de Laon et clairement identifié.

Elle est largement utilisée par les employés des différentes administrations situées à proximité, Hôtel de Police, Direction départementale des Territoires du boulevard de Lyon, la Maison de l'Agriculture et l'organisme consulaire de la Chambre d'Agriculture, située rue Blondelle, les différents commerces du quartier de la gare, les clients de ces commerces, qui s'inquiètent de la disparition d'un certain nombre de places de parkings, de la non visibilité du parking prévu au projet.

Ils écrivent : « plus de parkings, plus de clients, plus de commerces », le mot « plus » étant entendu dans son acception négative... s'il n'y a plus de parkings...« c'est la mort des commerces donc la mort de la ville » comparant leur situation à celle du haut de Laon qu'ils estiment déjà « morte » faute de commerces prospères et pérennes.

Avis du commissaire enquêteur :

Le public ne s'exprime pas en droit, mais avec ses inquiétudes, sachant que le parking de la place Herriot est indispensable aux activités notamment commerciales : « augmentation du chiffre d'affaires dès lors que les stationnements sont devenus gratuits », « réduction d'activité

lorsque la place Herriot est occupée par le marché du jeudi (situation temporaire avant l'ouverture du marché de la place Victor Hugo) ».

Toute diminution de la capacité de stationnement sur ce lieu leur est préjudiciable. Une commerçante veut en convaincre les élus en apportant la preuve de l'importance de la chalandise des commerces du centre-ville du fait d'une zone très étendue du Pays du Laonnais en milieu rural (dépourvu de certains commerces , bijouterie, librairie, restaurants ...).

Les employés et usagers auprès des administrations du secteur de la place se sont exprimés en nombre au cours de l'enquête et sur la pétition. Lire les adresses de nombreux signataires, permet d'apprécier les distances parcourues par ces personnes qui trouvent emplois et/ou lieux de réunion (amphithéâtre de 127 places à la Maison de l'Agriculture).

Ils ont besoin de stationnement dans le secteur, à défaut de moyens collectifs de déplacement (trains ou autres transports en commun) suffisants dans notre région.

S'agissant d'un réel besoin de service public en matière de stationnement, le décompte des places destinées à satisfaire le public sur la partie de la place Herriot et de la rue Blondelle, dans le dossier d'enquête, ne peut permettre un service public suffisant.

Le commissaire enquêteur émet un avis défavorable au déclassement partiel de la place Herriot et de la rue Bondelle, le déclassement ne permettant pas d'assurer la pérennité de la circulation routière et le développement du service public.

Sur la composition du dossier d'enquête

La SCI Maison de l'Agriculture estime que l'étude d'impact « ne satisfait pas aux obligations de l'article L. 2141-2 du Code de la propriété des personnes publiques » en ce qu'elle n'évalue pas le risque de la perte éventuelle du service public lié à la cession d'un bien qui lui appartient.

Elle évoque le commentaire de M. Norbert Foulquier, professeur à l'université Panthéon Sorbonne, au sujet de la Loi Sapin citée page 3 du document émis par le Cabinet d'avocats Drouot.

Et encore «les collectivités territoriales doivent s'assurer qu'elles prennent toute la mesure du risque de résolution ».

Avis du commissaire enquêteur :

En effet, l'étude d'impact n'évalue pas le risque.

En outre, le commissaire enquêteur estime que l'étude d'impact n'évalue pas la nécessité de perdre un espace public au profit d'un promoteur immobilier, qui n'est pas un bailleur social, alors que d'autres immeubles d'habitation à vocation de mixité sociale ou pour les séniors sont en cours de construction dans la ville, boulevard Brossolette, ou à l'étude au quartier Champagne. Egalement une résidence séniors annoncée au 79 rue Léon Nanquette à Laon (voir site capresidencesenior à Laon).

Les chiffres de l'INSEE démontrent que la ville perd des habitants depuis de nombreuses années. La volonté de redynamiser la ville et son attractivité ne peut se faire au détriment du patrimoine de la commune, d'autant que de nombreux logements sont vacants (12% ce qui est dans la moyenne haute au niveau national).

Les données de l'INSEE ne sont pas exploitées, une étude de la démographie des quartiers serait bienvenue pour évaluer les besoins de chacun des espaces de la ville, voire dans un

cadre plus étendu, en tenant compte de l'ensemble des communes de la communauté d'agglomération, et du département.

La Maison de l'Agriculture et la Direction départementale des Territoires, les commerces autour de la place Herriot, la gare, drainent une population venue de tout le département, le maintien et même l'amélioration des espaces de la voirie communale et des possibilités de stationnement sont indispensables au développement de l'attractivité souhaitée par les élus.

Pour ces lacunes au sujet du dossier d'enquête, le commissaire enquêteur émet un avis défavorable au déclassement objet de l'enquête.

Sur les LOGEMENTS à Laon

Le PLU en son chapitre III évoque « une augmentation du parc de logements et des logements vacants. En effet, entre 1982 et 2012, le nombre de logements passe de 10 628 à 13 444 unités, soit une hausse de 26,5%. Cette hausse est constante malgré des baisses successives de la population.

La hausse du nombre de logements vacants associée à la hausse du parc de logements et à la baisse de la population témoignent d'une nécessité d'agir sur le parc afin répondre de manière adaptée à tous les types de ménages (surtout pour les jeunes et plus vieux ménages, qui ne se retrouvent pas dans l'offre actuelle) ».

Avis du commissaire enquêteur :

Le projet de déclassement entend permettre de répondre à ces préoccupations. Or d'autres opérations dans la ville visent à remplir les mêmes objectifs, ce qui conduira inévitablement à augmenter le nombre de logements sans résoudre le problème des logements vacants (12%), ni de la baisse du nombre d'habitants.

Le dossier d'enquête émet les raisons de cette opération : « pour la commune, « **ramener la population en centre-ville étant considéré comme objectif premier** », car il ne peut exister de commerce de proximité sans clientèle de proximité ».

Les intervenants à l'enquête ajoutent « sans stationnements accessibles, visibles, pas de commerce de proximité ».

Les nouveaux résidents du centre-ville auront eux aussi besoin de places de stationnement ce qui nécessite une augmentation du parc.

En effet, 0,5 véhicules par logement est très insuffisant, s'agissant d'une petite ville en milieu rural. Ce chiffre est valable pour les villes les plus grandes, où les réseaux de transport collectifs sont plus développés, trains, métro, trains Intercités...

La réflexion apportée au document de SOS Laon (pages 4 à 8) explicite tous les éléments de la démonstration de la nécessité de maintenir des stationnements entre les 2 pôles d'activité de la gare et du quartier de Vaux.

L'opération Cœur de Ville citée pour soutenir le projet de déclassement va dans le sens du développement des services et de l'accès aux services des plus personnes qui en sont les éloignées :

« La politique de la ville a pour but de réduire les écarts de développement au sein des villes. Elle vise à restaurer l'égalité républicaine dans les quartiers les plus pauvres et à améliorer les conditions de vie de leurs habitants, qui subissent un chômage et un décrochage scolaire plus élevés qu'ailleurs, et des difficultés d'accès aux services et aux soins, notamment. »

En ce sens, le déclassement en vue de sa cession, au bénéfice d'une résidence privée, d'une partie du domaine public réservé à la circulation et au stationnement en centre-ville, ne saurait être assimilé à une opération Cœur de Ville. Bien au contraire.

Pour ces motifs le commissaire enquêteur émet un avis défavorable au déclassement de la place Edouard Herriot, d'une portion de la rue René Blondelle et de la parcelle AR 2011.

V – 4 - Conclusions

La forte opposition du public qui souhaite conserver les capacités de circulation et de stationnement nécessaires aux nombreuses activités commerciales et tertiaires de la ville, conserver la vue sur la cathédrale, et/ou la luminosité, l'ensoleillement, mais cette seule opposition ne saurait suffire à justifier un avis, ni favorable ni défavorable.

L'habillage vertueux d'un projet ambitieux sur le plan intergénérationnel, environnemental, social, ne saurait masquer :

- . la perte pour la commune d'un bien communal qui pourrait apporter une autre dimension à cet espace de respiration entre deux quartiers dont l'activité serait menacée par la perte de stationnements,**
- la nécessité d'une étude plus approfondie des besoins en logements pour augmenter la population, développer les commerces et l'attractivité du centre de la Ville de Laon,**
- pour éviter la perte d'une vue sur la butte de la ville médiévale.**

S'agissant du déclassement de la parcelle AR 211 :

Le déclassement de la parcelle AR 211 **est sans objet**, sauf à démontrer qu'elle a fait l'objet d'un classement au titre de la voirie routière après son acquisition par la commune, ce qui n'a pas été indiqué au dossier d'enquête. L'avis du commissaire enquêteur est donc défavorable à un déclassement qui reste sans objet.

Sur le déclassement de la partie de la rue Blondelle :

La commune ne devrait pas prendre le risque de **perdre la maîtrise de la circulation** sur cette voie. Le déclassement ne permet pas d'assurer la pérennité ni de **l'entretien des voies communales, ni de la circulation à sens unique** de la rue Blondelle qui pourrait à terme devenir une impasse.

Cela conduit le commissaire enquêteur à émettre un avis défavorable au déclassement de cette partie de la rue Blondelle.

Sur le déclassement d'une partie de la place Herriot :

Toute diminution de la capacité de stationnement sur cette place est préjudiciable au commerce autant qu'à l'accès aux services, ce qui a été démontré au cours de l'enquête.

Le commissaire enquêteur émet un avis défavorable au déclassement partiel de la place Herriot et de la rue Bondelle, le déclassement ne permettant pas d'assurer la pérennité de la circulation routière et le développement du service public et du commerce.

Sur la composition du dossier d'enquête

L'étude d'impact « ne satisfait pas aux obligations de l'article L. 2141-2 du Code de la propriété des personnes publiques » en ce qu'elle n'évalue pas le risque de la perte éventuelle du service public lié à la cession d'un bien qui lui appartient.

Pour ces lacunes au sujet du dossier d'enquête, le commissaire enquêteur émet un avis défavorable au déclassement objet de l'enquête.

Sur les LOGEMENTS à Laon : trop de logements vacants,

Le projet de déclassement entend permettre de répondre à ces préoccupations. Or d'autres opérations dans la ville visent à remplir les mêmes objectifs, ce qui conduira inmanquablement à augmenter le nombre de logements sans résoudre le problème des logements vacants (12%).

Et au titre de l'opération Cœur de Ville, on ne saurait soutenir le déclassement en vue de la cession d'une partie du domaine public réservé à la circulation et au stationnement en centre-ville, au bénéfice d'une résidence d'habitation d'initiative privée, ce qui ne serait pas propice au développement du commerce et à l'accès aux services des personnes éloignées ou défavorisées.

Pour ces motifs le commissaire enquêteur émet un avis défavorable au déclassement de la place Edouard Herriot, d'une portion de la rue René Blondelle et de la parcelle AR 211.

Parce que l'insécurité juridique, la confusion et le manque de clarté des éléments du dossier d'enquête et des différents procédés engageant la cession d'une partie de la voirie communale ne permettent pas de donner un avis favorable au déclassement :

En conséquence, le commissaire enquêteur émet, pour les motifs développés ci-dessus, un avis défavorable au déclassement de la place Edouard Herriot, d'une portion de la rue René Blondelle et de la parcelle AR 211 (si tant est que celle-ci ait fait l'objet d'un classement en tant que voirie communale).

Saint-Erme-Outre et Ramecourt le 15 février 2023.



Denise Lecocq

Commissaire enquêteur