

Département du Val-de-Marne

Commune de Fresnes

**Enquête publique préalable au déclassement partiel
d'emprises publiques situées 2 rue de Wissous**

Enquête publique du 2 juin au 17 juin 2025 inclus

Rapport et conclusions
de Mme Brigitte BOURDONCLE, commissaire-enquêtrice,
désignée par Mme la Maire de Fresnes
(Arrêté municipal n°2025-125 du 19 mai 2025)

Sommaire

Première partie : rapport

- I - L'objet de l'enquête publique et son contexte
 - L'objet de l'enquête publique
 - Les justifications et impacts du déclassement
 - Le cadre juridique

- II - L'organisation de l'enquête publique
 - Préparation de l'enquête
 - Composition du dossier
 - Modalités de consultation du dossier
 - Modalités de recueil des observations du public

- III - Le déroulement de l'enquête publique
 - Mesures de publicité
 - Ouverture de l'enquête, permanence, clôture

- IV - Les observations recueillies lors de l'enquête publique et les éléments de réponses apportés
 - Bilan quantitatif
 - Synthèse des observations et réponses
 - Commentaire

Deuxième partie : conclusions et avis motivé

Première partie : rapport

Chapitre I : L'objet de l'enquête publique et son contexte

L'objet de l'enquête publique

La commune de Fresnes souhaite procéder au déclassement partiel de son domaine public de la parcelle cadastrée O202 et de l'emprise publique située au droit du 2 rue de Wissous, en vue de leur cession.

Ce projet s'inscrit dans le cadre de l'opération de démolition-reconstruction de la maison de retraite « Soleil d'automne », établissement public autonome géré par le groupe ABCD, situé rue de Wissous sur la parcelle O 259, dont les bâtiments ont été démolis. Le programme du projet de reconstruction comporte : une résidence médico-sociale pour personnes âgées, de 100 logements ; une résidence sénior-services de 50 logements ; quatre commerces ouverts aux résidents et au quartier.

Ces nouveaux aménagements nécessitent une assiette foncière plus large que le terrain propriété de l'établissement public, qui accueillait la maison de retraite démolie. C'est pourquoi la ville de Fresnes projette de céder à l'établissement plusieurs emprises attenantes à son terrain, dont la voie d'accès à la résidence depuis la rue de Wissous ; cette voie est constituée d'une partie de la parcelle O 202 et d'une emprise non cadastrée ; elle est affectée à l'usage collectif et ouverte à la circulation piétonne et automobile ; cette voie relève du domaine public routier communal.

La ville de Fresnes doit, préalablement à la cession de ces emprises, les déclasser de son domaine public et les intégrer dans son domaine privé. En effet, comme le rappelle le Code général de la propriété des personnes publiques : *« les biens des personnes publiques... qui relèvent du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles »*.

En préalable à cette décision de déclassement, qui interviendra par une délibération du Conseil municipal, la réglementation impose qu'une enquête publique soit organisée, puisque le déclassement aura pour conséquence de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie.

L'objet de la présente enquête publique est donc le déclassement partiel d'emprises publiques situées 2 rue de Wissous, préalablement à leur cession, afin de permettre la mise en œuvre du nouveau programme défini en remplacement de la maison de retraite Soleil d'Automne.

La justification et les impacts du déclassement

Le déclassement puis la cession de plusieurs parcelles communales sont nécessaires pour la mise en œuvre du projet de reconstruction de la maison de retraite. Les parties d'emprises relevant du domaine public routier, soit une superficie globale de 1 945 m², sont concernées par la présente enquête.

Ce domaine public routier permet la desserte véhicules de la maison de retraite, ainsi que l'accès au sentier piétonnier dit « des Glaises » ; il comporte également un accès carrossable pour la parcelle privée O 193, et accueille 12 places de stationnement public.

Dans le cadre du projet il est prévu la mise en place :

-d'une servitude de passage au bénéfice de la commune, permettant de préserver la continuité piétonne depuis la rue de Wissous vers le chemin de la Tour aux Chartiers et le parc André Villette ;

-d'une servitude de passage au profit des propriétaires de la parcelle O 193 pour permettre le maintien de leur accès carrossable ;

-d'une servitude relative au passage des réseaux enterrés, concernant notamment le réseau de chaleur urbain.

La voie carrossable ouverte au public sera supprimée, de même que les places de stationnement public.

Le planning prévisionnel de l'opération prévoit une délibération du conseil municipal portant sur la désaffectation, le déclassement et la cession des emprises en octobre 2025, la signature des actes de cession au 4^{ème} trimestre 2025 et la réalisation des travaux de la fin 2025 au 1^{er} trimestre 2028.

Le cadre juridique

La procédure de déclassement envisagée s'inscrit dans un dispositif réglementaire régi par le Code général de la propriété des personnes publiques et le Code de la voirie routière.

Le Code de la voirie routière stipule notamment, en son article

L141-3 : *« Le classement et le déclassement des voies communales sont prononcés par le conseil municipal... »*

Les délibérations concernant le classement ou le déclassement sont dispensées d'enquête publique préalable sauf lorsque l'opération envisagée a pour conséquence de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie... ».

L'enquête publique, qui s'intègre dans cette procédure, est définie par le Code de la voirie routière dans sa partie réglementaire, titre IV, chapitre unique, section 1, sous-section 2 (articles R 141-3 et suivants).

Chapitre II : L'organisation de l'enquête publique

Une enquête publique préalable au déclassement des parties de parcelles concernées a donc été prescrite et organisée.

Préparation de l'enquête

J'ai été sollicitée par les services municipaux pour conduire cette enquête publique. Plusieurs échanges téléphoniques et informatiques ont permis de définir les modalités d'organisation ; il a notamment été décidé de fixer les dates de l'enquête du lundi 2 juin au mardi 17 juin 2025 inclus, soit 16 jours consécutifs, et de prévoir la tenue d'une permanence, dont la date a été fixée au mardi 17 juin de 15h à 18h.

Un arrêté de Mme la maire de Fresnes, en date du 19 mai 2025, a prescrit l'ouverture de l'enquête publique.

Cet acte précise, notamment :

- les dates et l'objet de l'enquête (article 1) ;
- la composition du dossier d'enquête (article 2) ;
- la désignation de la commissaire-enquêtrice (article 3) ;
- la mise à disposition du public du dossier d'enquête et les modalités de recueil de ses observations (article 4) ;
- la permanence de la commissaire-enquêtrice (article 5) ;
- les mesures de publicité de l'enquête, par voie d'affichage et de publication sur le site Internet de la ville (article 7).

Une réunion de présentation du projet et de préparation de l'enquête publique a été organisée en mairie de Fresnes le 20 mai 2025 à 14h ; au cours de cette réunion, la personne chargée du dossier en mairie de Fresnes (Mme Jézabel ROY, Directrice de l'urbanisme et de l'aménagement), m'a présenté le projet de déclassement et son contexte. Un point a été fait sur la préparation de l'enquête publique, en particulier sur les mesures de publicité et sur la composition du dossier. J'ai préparé le registre d'enquête, qui a été ouvert, coté et paraphé. Un exemplaire complet du dossier d'enquête m'a été remis.

A l'issue de cette réunion, j'ai visité avec Mme ROY le secteur concerné par le projet de déclassement et ses environs immédiats.

Je signale que la procédure conduite avant l'enquête publique a également comporté une délibération du conseil municipal de Fresnes, en date du 13 février 2025, autorisant la maire à engager l'enquête publique préalable au projet de déclassement.

Composition du dossier d'enquête

Le dossier mis à la disposition du public pendant toute la durée de l'enquête publique se compose de :

- un registre ouvert, coté et paraphé par mes soins ;

- un dossier présentant le projet de déclassement, et comportant :

* 1- une notice explicative présentant :

- les éléments de contexte et la procédure applicable au déclassement de voirie ;
- l'emprise concernée par le projet de déclassement : emprise de voirie concernée, impact sur la circulation et les conditions de desserte ;
- le planning prévisionnel.

Il est à préciser que cette notice explicative intègre plusieurs documents graphiques : un schéma des emprises foncières du projet, une vue aérienne avec indication des limites des emprises publiques communales à céder, et un plan de géomètre indiquant les différentes parcelles composant l'assiette du projet de reconstruction de l'EHPAD.

*2- des plans : un plan du périmètre de la future maison de retraite, un plan de localisation du secteur à déclasser, et un extrait de plan cadastral ;

*3- une liste des propriétaires des parcelles comprises, en tout ou partie, dans l'emprise du projet ;

*4 - la délibération du 13 février 2025 relative à l'enquête publique préalable au déclassement ;

* 5- l'arrêté municipal du 19 mai 2025 prescrivant et organisant l'enquête publique.

Modalités de consultation du dossier d'enquête

Pendant toute la durée de l'enquête publique, soit 2 au 17 juin 2025, le dossier d'enquête dont la composition est exposée ci-dessus a été mis à la disposition du public en mairie de Fresnes, 1 place Pierre et Marie Curie (service urbanisme) aux heures habituelles d'ouverture au public des services municipaux :

- du lundi au vendredi de 8h30 à 12h (sauf le mardi matin) et de 13h30 à 17h30.

Le dossier d'enquête a également été mis en ligne, en version dématérialisée, sur le site Internet de la ville de Fresnes :

<https://www.fresnes94.fr/actualites/enquete-publique-sur-le-declassement-demprises-publiques-au-2-rue-de-wissous/>

Modalités de recueil des observations du public

Les observations du public pouvaient être consignées :

- sur le registre d'enquête à feuillets non mobiles, coté et paraphé, disponible avec le dossier d'enquête ;
- à l'adresse électronique : urbanisme@fresnes94.fr
- par courrier adressé à mon attention au siège de l'enquête (Mairie de Fresnes 1 place Pierre et Marie Curie 94260 Fresnes).

Chapitre III : Le déroulement de l'enquête publique

L'enquête publique, précédée des mesures de publicité prévues (affichage et publication sur le site Internet), s'est déroulée sans incident.

Mesures de publicité

L'enquête publique a fait l'objet des mesures de publicité prescrites :

* Affichage de l'avis d'enquête :

Un certificat d'affichage, en date du 19 juin 2025, signé par Mme la maire de Fresnes, certifie que l'arrêté d'ouverture d'enquête publique a été affiché en mairie du 19 mai 2025 au 18 juin 2025 inclus, et que l'avis d'enquête publique a été affiché sur les panneaux administratifs de l'hôtel de ville et rue Julien Chaillioux pendant la même période ; soit 15 jours avant le début et pendant toute la durée de l'enquête. Ce certificat d'affichage m'a été transmis.

* Un article intitulé « Enquête publique sur le déclassement d'emprises publiques au 2 rue de Wissous » a été mis en ligne, à la rubrique « Actualités » du site Internet de la commune ; cet avis expose notamment l'objet de l'enquête, ses dates, les modalités de participation du public, et permet d'accéder aux divers documents composant le dossier d'enquête publique.

On constate que la tenue de l'enquête publique a bien été annoncée, selon les modalités définies dans l'arrêté organisant l'enquête : affichage de l'avis d'enquête et publicité sur le site Internet, permettant ainsi d'assurer une bonne information du public.

Ouverture de l'enquête, déroulement des permanences, clôture

L'enquête publique a été ouverte le lundi 2 juin 2025 au matin.

Entre le démarrage de l'enquête et la permanence de la commissaire-enquêtrice (soit du 2 juin matin jusqu'au 17 juin midi) : un mail a été adressé sur l'adresse mail de l'enquête, par M. CAMBRUNE, le lundi 16 juin au soir ; il a été, le lendemain, agrafé dans le registre d'enquête (contribution n°1).

J'ai tenu une permanence pour recevoir le public, le mardi 17 juin de 15h à 18h, dans une des salles prévues pour l'accueil du public, et situées en rez-de-chaussée de la mairie ; au cours de cette permanence, 3 visiteurs se sont présentés :

- 2 personnes de la famille BONTEMPS (propriétaires de la parcelle O 193, qui bénéficie actuellement d'un accès carrossable via la parcelle de voirie à déclasser et à céder, et pour laquelle il est prévu d'instaurer une servitude de passage) ; ils m'ont exposé les inconvénients que l'opération présente pour eux, leur inquiétude pour l'accès futur à leur parcelle, et ont déposé un courrier de leur avocat (contribution n° 2).

- Mme ETHEVE, conseillère municipale, est passée me remettre une copie de la contribution adressée la veille par M. CAMBRUNE.

L'enquête publique s'est achevée le même jour à 18 h. A la fin de l'enquête, le bilan de la participation du public s'établit à 2 contributions.

J'ai eu, dans la semaine qui a suivi la clôture de l'enquête publique, des échanges téléphoniques et par courriel avec Mme ROY, pour évoquer le déroulement de l'enquête et les suites de la procédure. La mairie de Fresnes a souhaité apporter des éléments en réponse aux observations recueillies, et m'a transmis son mémoire en réponse par un message électronique du 10 juillet 2025.

Chapitre IV : Les observations recueillies lors de l'enquête publique et les éléments de réponses apportés

Bilan quantitatif

A la clôture de l'enquête publique, le bilan de la participation du public s'établit ainsi : il y a eu 3 visiteurs lors de ma permanence ; 2

contributions ont été recueillies (l'une envoyée par mail le 16 juin, l'autre remise au cours de la permanence le 17 juin).

Synthèse des observations et éléments de réponse de la mairie de Fresnes

- Observation n° 1. M. Gérard CAMBRUNE expose, dans un courrier de 11 pages, accompagné d'un ensemble de pièces annexes (pour un total de 41 pages) son « *opposition au déclassement de la voirie publique des lots communaux fonciers... afin de les vendre à un promoteur, investisseur, aménageur, constructeur, gestionnaire d'EHPAD à savoir le groupe ABCD secteur privé* » et indique que « *le foncier communal déclassé... comprend les espaces verts et parc en partie, le site archéologique incluant la nécropole mérovingienne, parking public, voies piétonnes créées pour assurer le déplacement et la sécurité des enfants des groupes scolaires et espaces sportifs avoisinants, etc...* ».

L'intervenant expose ensuite que le dossier d'enquête comprend des inexactitudes et des erreurs, et ne correspond pas à celui présenté et voté en conseil municipal ; il précise qu'aucune information n'a été donnée sur cette évolution du projet, et qu'un recours gracieux a été adressé en avril à la maire de Fresnes ; il développe ensuite 5 points :

1- Le déclassement des parcelles du 2 rue de Wissous au profit du groupe privé ABCD :

Il a été déclaré que le groupe ABCD serait propriétaire de l'EHPAD, ce n'est pas le cas, car il s'agit d'un établissement public communal ; le groupe est maintenant présenté comme le gestionnaire ; il n'est donc « *ni propriétaire légitime, ni autorisé à acquérir les terrains* ». Les services de la publicité foncière n'ont enregistré aucune mutation depuis 1987 (transfert de la maison de retraite de la commune à l'établissement public communal).

Par ailleurs, un permis de construire a été accordé en 2023, pour un programme immobilier de 100 logements et 50 logements pour seniors ; la justification d'une extension de l'emprise foncière du projet du fait d'un changement du PLU ne tient pas car le PLU approuvé en 2021 est toujours en vigueur. L'accroissement de l'assiette foncière invoqué est d'autant moins justifié que la nouvelle demande de permis de construire déposée fin 2024 porte sur le même programme, et qu'en cas de modification du PLU à venir, un équipement public peut bénéficier de dérogations. En outre, si le groupe ABCD était bien propriétaire de l'emprise de l'EHPAD, il y aurait « *cession gratuite d'un bien public (immeuble, foncier et équipements) à une entité privée, ce qui serait contraire aux règles de gestion du domaine public* ».

Il semblerait que le groupe ABCD a financé la démolition de l'EHPAD et a pris à sa charge les études pour sa reconstruction, ce qui pose la question des conditions de transfert et d'usage de biens publics. Enfin, « *aucune estimation domaniale ne semble avoir été effectuée, le devenir du matériel... reste inconnu, et l'ancien établissement n'a fait l'objet d'aucune procédure formelle de déclassement* ».

2- Vente du foncier communal objet du déclassement dans le cadre de l'emprise routière publique :

Les terrains à céder comprennent le chemin de la Tour aux Chartiers, une partie de la nécropole mérovingienne, les parkings et voies publiques, ainsi qu'une partie non incluse dans le domaine routier et qui fera l'objet d'un déclassement classique. Or ces parcelles, représentant au total 3709 m² et un montant global de 500 000 euros, présentent des caractéristiques patrimoniales et environnementales majeures : «...classées au titre des monuments historiques, et partiellement incluses dans un espace boisé protégé»; aucune procédure de déclassement de l'EHPAD n'a été engagée, aucune mutation foncière n'a été actée. Par ailleurs, il est permis de s'interroger sur la gestion défaillante de l'EHPAD (défaut d'entretien, absence de mise aux normes, retard dans les adaptations) qui a conduit à la démolition d'un bien construit il y a à peine 40 ans. Enfin, « le dossier d'enquête est incomplet » car il manque des précisions sur la parcelle complémentaire concernée et le PV de réunion du CA qui aurait fait voter une aliénation possible de la maison de retraite au profit du groupe ABCD.

3- Composition du conseil d'administration de l'EHPAD Soleil d'automne

« Aucun compte-rendu n'a été fait au conseil municipal sur le fonctionnement de l'EHPAD »; qui est présidé par la maire de la commune ; les élus membres du CA ont indiqué n'avoir pas été réunis depuis 2022, et n'avoir jamais été consultés sur un projet d'aliénation ; le directeur de la maison de retraite est également directeur au sein du groupe ABCD.

Par ailleurs, un rapport de la chambre régionale des comptes sur le groupe ABCD, de 2018 à 2024, dont il est cité des extraits, émet des observations sur l'activité du directeur, sur la mise en place de partenariats, sur la mise à disposition de personnels, et sur la situation financière de ce groupe.

4- Les lots fonciers communaux publics « convoités par le groupe promoteur ABCD intègrent ...des voiries piétonnes et automobiles » ce qui obère la mobilité des fresnois : le chemin de la Tour aux Chartiers et la nécropole mérovingienne sont en espaces paysagers protégés, en zone de protection archéologique, et en zone de protection monument protégé. Le parking existant est public, et non dédié à l'EHPAD, il sert pour les transports en car des élèves des groupes scolaires environnants, et pour les piétons ; sa suppression aurait aussi un impact sur l'accès aux propriétés et résidences voisines.

En outre, la décision de cession est contraire au PLU communal, car non conforme à l'OAP (Orientation d'aménagement et de programmation) du centre-ville et au PADD (Projet d'aménagement et de développement durables) qui prévoient la reconstruction de la maison de retraite, la création de zones piétonnes et promenades, la reconquête d'espaces publics pour les piétons, la protection des espaces verts, etc. « Ces lots doivent donc rester communaux ».

5- Les permis de démolir demandés par le groupe ABCD : le permis de démolir accordé en janvier 2024 est assorti d'une prescription de l'ABF (Architecte des bâtiments de France) relative à la préservation des arbres de haute tige sur la parcelle ; or la totalité des arbres ont été abattus et dessouchés à partir du 13 février ; de même la protection pour

recherche archéologique préventive n'a pas été respectée. Par ailleurs la commune n'a jamais pris d'acte de mise à disposition du foncier communal. « *Le groupe ABCD... intervient sur des terrains communaux qui ne lui appartiennent pas, sans y être autorisé, et en infraction aux prescriptions du ministère de la culture et de l'INRAP* ».

En conclusion, l'intervenant demande l'émission d'un avis négatif sur le projet de déclassement de voiries publiques « *indispensables à l'activité sociale de notre cité, au plan de mobilité, aux projets à court moyen et long termes* », et non indispensables à la reconstruction de l'EHPAD.

Il est en fin de courrier évoqué pour information la purge du droit de préemption d'un bien constituant le logement du directeur de l'EHPAD et sollicité des précisions sur cette opération.

La contribution est accompagnée de nombreuses pièces jointes (41 pages au total) développant, complétant ou illustrant les points évoqués.

- Observation n°2 :

Il s'agit d'un courrier (10 pages) d'un avocat Maître DECHELETTE, mandaté par les consorts BONTEMPS, propriétaires de la parcelle 6-10 rue de Wissous (et directement concernés par le sujet du passage existant d'accès à leur propriété). L'intervenant expose :

- que le déclassement projeté est « *dénué d'intérêt public* » : il est rappelé que le déclassement doit être prononcé dans le cadre d'un projet d'intérêt général, or le dossier d'enquête ne permet pas d'apprécier cet intérêt ; « *aucune explication n'est donnée sur la nécessité de disposer d'une superficie plus importante que celle de la parcelle... appartenant à l'établissement public* » pour réaliser le programme envisagé ; en outre, le besoin invoqué d'une assiette foncière plus importante correspond à l'intérêt propre de l'établissement, sans démontrer un intérêt général.

- que la sécurité publique sera gravement altérée par ce projet : la suppression de la douzaine de places de stationnement existantes, dans un secteur déjà carencé en places, et où du stationnement anarchique se développe depuis des années, déplacera le problème vers les rues adjacentes, notamment la rue de Wissous, et dégradera la sécurité des passants, des riverains et des écoliers. « *La commune aurait pu conserver les places de stationnement tout en permettant l'accès à l'EHPAD aux visiteurs et au personnel, à charge pour lui d'aménager ses propres places sur sa propriété* ». La satisfaction des besoins en stationnement et la sécurité des usagers ne sont pas assurées.

- que la mise en place de servitudes de droit privé ne compensera pas les incidences du déclassement et de la cession : le sentier des Glaises permet à de nombreux écoliers de rejoindre en toute sécurité l'école élémentaire Robert Doisneau ; ces trajets seront déplacés rue de Wissous où les trottoirs sont étroits et où des stationnements gênants vont se développer ; les risques d'accident augmenteront. Par ailleurs, le bus scolaire pour les enfants de l'école devra changer de lieu de dépôt (actuellement les enfants sont déposés à l'entrée du sentier des Glaises) ; là aussi, le transfert entraînera une

dangerosité pour les écoliers. Les servitudes de passage prévues, pour le passage des piétons et pour l'accès à la parcelle O193, sont insuffisantes : alors que le domaine public est protégé par les principes d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'insaisissabilité, « une servitude de droit privépeut être remise en cause par les parties pour un motif d'opportunité »; il n'y aura plus de garantie efficace et pérenne d'accès au sentier des Glaises.

Éléments de réponse de la mairie de Fresnes, dans son mémoire en réponse transmis le 10 juillet
(reproduits ci-après sans modification)

« Mémoire en réponse de la Ville de Fresnes dans le cadre de l'enquête publique de voirie portant sur le projet de déclassement d'emprises publiques situées 2 rue de Wissous

1. Intérêt public : Il est soulevé une potentielle absence d'intérêt public au projet de déclassement des emprises publiques rue de Wissous.

Sur ce point, il est rappelé que le déclassement des emprises publiques s'inscrit dans le projet de reconstruction d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). Cette initiative, portée par l'établissement public autonome Soleil d'automne a pour objectif d'améliorer les conditions d'accueil des personnes en perte d'autonomie qui n'étaient plus garanties dans l'ancien bâtiment et de permettre la création d'une offre complémentaire de résidence services et de commerces.

Le futur projet, qui sera conforme aux normes de sécurité, d'accessibilité et de confort en vigueur, nécessite une emprise au sol plus importante que l'ancien bâtiment. La cession des emprises appartenant à la Ville permet au projet de respecter les dispositions du plan local d'urbanisme, notamment en matière de superficie d'espace vert.

Dans ce contexte, le déclassement du domaine public routier s'inscrit bien dans un objectif d'intérêt public. Ces éléments, déjà mentionnés dans la délibération de mise à l'enquête seront également présents dans la délibération de déclassement qui interviendra en fin de procédure.

En tout état de cause, la recette foncière issue de la cession permettra à la Commune de financer ses équipements publics et notamment la réhabilitation du groupe scolaire Pasteur Roux Blancs Bouleaux ce qui s'inscrit également dans un objectif d'intérêt général.

2. Stationnement gênant : il est affirmé que le déclassement de voirie aura pour effet le report du stationnement gênant au niveau de la rue de Wissous, entraînant ainsi un risque pour la circulation piétonne.

Il est rappelé qu'à l'origine la voie et les places de stationnement publics situées sur le sentier des Glaises ont été créées pour servir aux besoins de la maison de retraite. Le projet immobilier comprendra une offre de stationnement en extérieur et en sous-sol suffisante pour les besoins du futur établissement, en conformité avec les normes attendues au plan local d'urbanisme.

La rue de Wissous est un axe très emprunté par les véhicules légers et les poids lourds, en contournement de l'autoroute. Son trafic élevé associé à l'absence de places de stationnement public limite la possibilité d'un report de stationnement sauvage sur ce secteur. En tout état de cause, un stationnement gênant à ce niveau aurait pour conséquence l'intervention des forces de police municipale et nationale.

Par ailleurs, le plan des mobilités de la Ville de Fresnes, approuvé en 2024, identifie au niveau communal une suroccupation des places de stationnement public, impactant les déplacements dans l'espace public. Dans ce cadre, la Ville étudie la possibilité de mettre en place des outils de réglementation du stationnement pour permettre une meilleure

accessibilité et inciter au remisage des véhicules dans les parcelles privées, comme prévu dans les dispositions du plan local d'urbanisme.

3. Impact sur la circulation piétonne au niveau du sentier des Glaises : il est affirmé que le projet ne pourra plus permettre la circulation des piétons au niveau du sentier des Glaises et le stationnement du car de l'école Doisneau.

Il est rappelé que projet comporte une servitude de passage au profit des piétons qui permettra de maintenir les circulations actuelles sur le secteur pour permettre l'accessibilité au sentier des Glaises depuis la rue de Wissous et depuis le parc André Villette.

S'agissant de la problématique du car scolaire, la Ville pourra contractualiser avec la maison de retraite une convention permettant le maintien du fonctionnement actuel si cela s'avérait nécessaire.

4. Servitude de passage au profit de la parcelle O 193 : la mise en place d'une servitude de passage privée serait moins protectrice qu'un maintien de la domanialité publique

Les dispositions de l'article 682 code civil prévoient que les propriétaires de terrains enclavés soient en droit réclamer un passage suffisant pour assurer la desserte complète de leur foncier. La cessation de cette servitude ne peut intervenir qu'en cas de désenclavement de la parcelle bénéficiaire.

Dans ce contexte, il ne serait pas possible pour l'établissement public de la maison de retraite de remettre en cause ladite servitude pour un motif d'opportunité, et le droit d'accès des propriétaires à leur terrain sera maintenu.

5. Propriété de la parcelle O 259 : il existerait une incertitude sur la propriété de la parcelle de l'EHPAD

La Ville souligne que cette remarque n'est pas directement en lien avec la présente procédure d'enquête publique.

Il est rappelé que les parcelles concernées par le déclassement sont identifiées dans la notice descriptive du dossier d'enquête publique.

La parcelle O 259, emprise foncière de l'ancien bâtiment de la maison de retraite appartient à l'établissement public autonome Soleil d'Automne (pièce jointe : relevé de propriété). Les emprises concernées par la présente procédure de déclassement seront cédées à ce même établissement public.

6. Existence d'un recours gracieux portant sur la délibération n° 2025-05, adoptée par le Conseil municipal lors de sa séance du 13 février 2025, portant sur la mise à l'enquête publique préalable au déclassement d'emprises publiques situées 2 rue de Wissous.

Il est porté à votre attention que le recours gracieux relatif à cette délibération a été rejeté en date du 14 avril 2025 et n'a pas été suivi à ce jour d'un recours auprès du Tribunal administratif.

7. Supposée existence d'un permis de construire datant de 2023 pour le projet de reconstruction de la maison de retraite.

La Ville souligne que cette remarque n'est pas directement en lien avec la présente procédure d'enquête publique.

Pour mémoire, le projet a fait l'objet des autorisations d'urbanisme suivantes :

- 24 janvier 2024 : autorisation d'un permis de démolir pour le bâtiment de la parcelle O 259
- 12 juin 2024 autorisation d'un permis de démolir pour le bâtiment de la parcelle O 259 et les installations situées sur la parcelle O 202

- Le permis de construire relatif au projet de reconstruction de la maison de retraite a été déposé par l'établissement public autonome Soleil d'Automne le 20 décembre 2024 et est en cours d'analyse par le service instructeur.

Il est confirmé qu'aucun permis de construire n'a été délivré en 2023 pour un projet similaire.

8. Nécessité pour le projet de recourir aux emprises du domaine public : Les dispositions du plan local d'urbanisme prévoient des dérogations pour les équipements publics et d'intérêt collectif. Dans ce contexte, les emprises déclassées ne seraient pas nécessaires au projet de reconstruction.

Comme précisé dans le dossier d'enquête, le programme immobilier de la maison de retraite soleil d'automne comporte :

Une résidence médicosociale pour personnes âgées de 100 logements ;

Une résidence senior services de 50 logements ;

Quatre commerces ouverts aux résidents et sur le quartier.

Aussi, ce programme mixte comporte des locaux d'hébergement et commerciaux en complément de l'EHPAD. Dans ce contexte il n'est pas possible que l'opération bénéficie des dérogations prévues au plan local d'urbanisme applicables aux seuls équipements publics et d'intérêt collectif et doit se conformer aux dispositions générales du règlement.

Dans ce contexte, le maître d'ouvrage était bien fondé à solliciter la Ville pour bénéficier d'emprises foncières supplémentaires lui permettant de mettre en œuvre son projet.

9. La consultation du pôle d'évaluation domaniale n'aurait pas été réalisée dans le cadre du projet de cession.

La Ville souligne que cette remarque n'est pas directement en lien avec la présente procédure d'enquête publique.

Aucun texte ne conditionne l'ouverture d'une enquête publique de déclassement à la production d'une estimation domaniale. Le déclassement lui-même peut intervenir indépendamment d'une telle estimation, laquelle ne sera nécessaire que pour la délibération qui portera sur la cession proprement dite. A toutes fins utiles, il a été précisé au contributeur de cette observation que le projet de cession de terrains de la Commune a bien fait l'objet d'une demande d'avis par le pôle d'évaluation domaniale préalable à la cession, conformément aux dispositions de l'article L2241-1 du code général des collectivités territoriales,

10. Régularité du dossier d'enquête publique : il est demandé de joindre au dossier d'enquête publique les procès-verbaux du conseil d'administration de la maison de retraite. La procédure aurait dû être accompagnée d'une réunion publique.

La Ville souligne que cette remarque n'est pas directement en lien avec la présente procédure d'enquête publique.

En effet, il est rappelé que l'article R 141-6 code de la voirie routière ne prévoit pas que ce type de document soit versé au dossier d'enquête, et prévoit uniquement la production des pièces suivantes :

« Le dossier d'enquête comprend :

a) Une notice explicative ;

b) Un plan de situation ;

c) S'il y a lieu, une appréciation sommaire par nature de dépense à effectuer ;

d) L'étude d'impact, lorsqu'elle est prévue par la réglementation en vigueur.

Lorsque le projet mis à l'enquête est relatif à la délimitation ou à l'alignement des voies communales, il comprend en outre :

a) Un plan parcellaire comportant l'indication d'une part des limites existantes de la voie communale, des parcelles riveraines et des bâtiments existants, d'autre part des limites projetées de la voie communale ;

b) La liste des propriétaires des parcelles comprises, en tout ou partie, dans l'emprise du projet ;

c) Éventuellement, un projet de plan de nivellement. »

S'agissant de la tenue d'une réunion publique, il est rappelé que le code de la voirie routière ne prévoit pas l'organisation d'un tel dispositif dans le cadre d'une enquête publique de déclassement de voirie.

A toutes fins utiles, il est précisé qu'une réunion publique de présentation du projet architectural de la maison de retraite s'est tenue à l'Hôtel de Ville le 23 juin 2025.

11. Incompatibilité du projet de cession avec les dispositions du plan local d'urbanisme et notamment avec le projet d'aménagement et de développement durable et l'orientation d'aménagement et de programmation du centre-ville

La Ville souligne que cette remarque n'est pas directement en lien avec la présente procédure d'enquête publique.

Le projet d'aménagement et de développement durable et l'orientation d'aménagement et de programmation du centre-ville du plan local d'urbanisme révisé en 2018 prévoient effectivement la reconstruction de la maison de retraite et la garantie de son insertion dans le tissu urbain.

Le présent projet s'inscrit dans cet objectif. Il est précisé que les documents du plan local d'urbanisme n'ont pas pour vocation de déterminer la propriété foncière des emprises mais à orienter les projets urbains sur des objectifs généraux.

12. Impacts sur le patrimoine historique et paysager du projet

La Ville souligne que cette remarque n'est pas directement en lien avec la présente procédure d'enquête publique.

Dans le cadre de la conduite du projet, il est précisé que le maître d'ouvrage est concerné par un arrêté de prescription de diagnostic archéologique. Il conviendra que l'établissement public conduise cette procédure préalable au démarrage du chantier de construction.

S'agissant de la préservation des arbres de haute tige, il est précisé que, dans le cadre du permis de construire en cours d'instruction, l'architecte des bâtiments de France a donné un avis favorable au projet dans ses dispositions actuelles.

Enfin, il est précisé que les dispositions du plan local d'urbanisme relatives aux espaces paysagers protégés situés en bordure du chemin de la Tour aux Chartiers obligent le maître d'ouvrage à dédier ces espaces aux espaces verts. En revanche, ces dispositions n'interdisent pas l'abattage d'arbre, dès lors que ceux-ci sont remplacés. En tout état de cause, le projet devra respecter ces dispositions.

Commentaires

- Alors que la procédure ne le prévoit pas expressément, la mairie de Fresnes a souhaité apporter des éléments de réponse.
- Un bon nombre de sujets évoqués ne concernent pas directement l'objet de la présente enquête : c'est le cas, notamment, des questions relatives à la propriété du terrain d'assiette de la maison de retraite démolie, au fonctionnement de l'EHPAD et à sa gestion supposée défaillante, au rapport de la chambre régionale des comptes ; il en est de même pour les sujets liés au Plan local d'urbanisme avec la question de la compatibilité du projet avec le PADD et avec l'OAP Centre-ville ; la composition du dossier présenté en conseil municipal, l'abattage des arbres, le recours gracieux, ou encore d'éventuelles demandes antérieures de permis de construire n'entrent pas non plus dans le cadre de l'enquête.
- Sur plusieurs autres sujets la ville de Fresnes a produit des éléments de réponse de nature à convaincre ou à rassurer les contributeurs ; c'est le cas des interrogations portant sur l'estimation domaniale des emprises, sur l'intérêt général du projet, sur le risque de report du stationnement rue de Wissous, sur le dossier présenté à l'enquête publique, ou encore sur les questions de protection du patrimoine.

- Sur la justification et les impacts directs du déclassement et de la cession des parcelles publiques : la nécessité de mobiliser les emprises publiques visées par l'enquête pour permettre la mise en œuvre du projet de nouvel EHPAD a été confirmée (elle aurait pu, toutefois, être davantage expliquée) ; les servitudes de passage pour les piétons d'une part, pour l'accès automobile à la parcelle privée d'autre part, ont été confirmées (ces engagements pourraient également être exposés et réaffirmés dans la délibération à venir) ; de même, la réponse quelque peu imprécise sur le sujet du stationnement des autocars scolaires pourrait être affinée.

Deuxième partie : conclusions et avis motivé

Je rappelle que l'enquête publique en question porte sur le projet de déclassement d'emprises publiques situées 2 rue de Wissous, relevant du domaine public routier de la commune de Fresnes.

Ce projet s'inscrit dans le cadre de l'opération de démolition-reconstruction de la maison de retraite « Soleil d'automne », établissement public autonome géré par le groupe ABCD, situé rue de Wissous, dont les bâtiments ont été démolis. Le programme du projet de reconstruction comporte une résidence médico-sociale pour personnes âgées de 100 logements, une résidence sénior-services de 50 logements, ainsi que quatre locaux commerciaux.

Pour la mise en œuvre de ce programme, la ville de Fresnes envisage de céder des emprises communales attenantes, dont une partie relève de son domaine public routier communal et doit donc préalablement être déclassée ; dans la mesure où le déclassement aura pour conséquence de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie, la réglementation relative à la procédure de déclassement impose la réalisation d'une enquête publique préalable.

Cette procédure a été initiée par une délibération du conseil municipal en date du 13 février 2025, et l'enquête publique a été prescrite et organisée par un arrêté municipal du 19 mai 2025.

Mes conclusions s'appuient sur les considérations suivantes :

- *Sur la procédure, le dossier et le déroulement de l'enquête publique :*

L'enquête publique qui s'intègre dans cette procédure de déclassement de voirie publique s'est déroulée du 2 au 17 juin 2025 inclus. J'ai assuré la permanence prévue, d'une durée de 3 h, le mardi 17 juin.

L'information du public sur la tenue de l'enquête a été assurée par l'affichage de l'avis d'enquête sur les panneaux administratifs de l'hôtel de ville et de la rue Julien Chailloux, l'affichage de l'arrêté d'ouverture d'enquête en mairie, et également par l'insertion d'informations sur le site Internet de la ville. Ces modalités d'information du public ont fait l'objet d'un certificat, établi par la maire de la commune.

Le dossier élaboré pour la consultation du public, disponible au service urbanisme de la mairie de Fresnes aux jours et heures habituels d'ouverture des services au public, ainsi que sur le site Internet de la ville, comportait : une notice explicative intégrant plusieurs documents graphiques et exposant les éléments de contexte et de procédure, l'emprise concernée et les impacts sur la circulation et les conditions de desserte ainsi que le planning prévisionnel ; des plans (périmètre, localisation, plan cadastral) ; une liste des propriétaires des parcelles comprises dans l'emprise du projet ; la délibération et l'arrêté précités.

Ce dossier me paraît contenir tous les éléments de nature à assurer une bonne information du public sur le projet de déclassement.

La consultation du dossier d'enquête par le public (en version papier en mairie et en version numérique sur le site Internet), et les modalités de recueil de ses observations (via le registre papier, une adresse mail, ou par courrier), ont été organisées de manière à permettre au mieux sa participation.

J'ai eu des échanges réguliers avec les services municipaux, avant l'enquête, à l'occasion de la permanence, et après l'enquête ; j'ai également procédé à une visite du site concerné ; ces échanges m'ont permis de bien appréhender tous les aspects et les enjeux du projet.

Je considère en conséquence que la procédure a été conduite correctement, dans le respect de son cadre juridique, avec en particulier une bonne information du public, et la mise à sa disposition d'un dossier d'enquête clair et complet.

- *Sur la participation du public :*

Cette participation a été assez faible. Lors de ma permanence, j'ai reçu trois visiteurs. Deux observations, relativement longues, et pour l'une accompagnée de plusieurs pièces jointes, ont été déposées pendant l'enquête ; elles expriment une opposition au projet. La mairie de Fresnes a souhaité apporter des explications et précisions complémentaires, dans un louable souci d'information du public.

- *Sur le projet objet de l'enquête :*

Le projet de déclassement porte sur des parties d'emprises relevant du domaine public communal et vise à permettre leur cession pour intégration dans une vaste emprise destinée à accueillir le projet de reconstruction de la maison de retraite avec un programme de résidence médico-sociale pour personnes âgées, résidence sénior-services et locaux commerciaux.

Les emprises en question permettaient la desserte véhicules de la maison de retraite ; elles comportent 12 places de stationnement public, et assurent l'accès à un sentier piétonnier dit « des Glaises », et l'accès automobile à la parcelle privée O 193.

Concernant les impacts du déclassement et de la cession : les places de stationnement public et la voie carrossable seront supprimées ; des servitudes de passage seront mises en place, l'une au bénéfice de la commune pour préserver le passage des piétons, l'autre au bénéfice des propriétaires de la parcelle privée pour garantir l'accès à leur parcelle ; une servitude pour le passage des réseaux enterrés est également prévue.

Sur l'opposition au projet de déclassement qui s'est exprimée pendant l'enquête, dans les 2 contributions recueillies : j'observe qu'une bonne partie des questions soulevées ne concerne pas l'objet de l'enquête. Quant aux sujets relevant directement de la présente enquête, il me paraît : que la nécessité de céder les emprises concernées, par rapport au projet de reconstruction élaboré et aux règles du Plan local d'urbanisme, aurait pu être mieux expliquée ; que l'instauration des servitudes de passage prévues, pour le maintien du passage des piétons vers le sentier et le parc d'une part, pour l'accès

automobile à la propriété privée d'autre part, pourrait être exposée et réaffirmée, notamment lors de la délibération à venir ; enfin, que le sujet du stationnement des autocars scolaires pourrait être également évoqué.

Le projet de reconstruction de la maison de retraite présente à mon sens un indéniable intérêt général, compte tenu du besoin avéré de lieux adaptés pour l'hébergement des personnes âgées ; l'extension de l'emprise par rapport à son implantation antérieure permettra la réalisation d'un programme plus important. Par ailleurs, les impacts sur la circulation et le stationnement ont été bien identifiés. Enfin, le domaine public ne pouvant être cédé, le déclassement de ces portions de parcelles communales est un préalable indispensable à leur cession et donc à la mise en œuvre de ce projet.

En conséquence, j'émet sur le projet de déclassement d'emprises publique situées 2 rue de Wissous à Fresnes, tel que ce projet est exposé dans le dossier de l'enquête publique qui s'est tenue du 2 au 17 juin 2025, un AVIS FAVORABLE sans réserve.

Fait au Perreux-sur-Marne, le 13 août 2025



Brigitte BOURDONCLE
Commissaire-enquêtrice