

ENQUÊTE PUBLIQUE

Concernant l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal valant programme local de l'habitat de la Communauté de communes Aunis Sud (PLUi-H):



CONCLUSIONS MOTIVEES DE LA COMMISSION D'ENQUETE

Président de la commission : Christian LECLERCO

Membres titulaires : Christian KARPINSKI

Dominique LEBRETON

DESTINATAIRES : Monsieur le Président de la Communauté de Communes d'Aunis Sud

Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Poitiers.

1. Sommaire

1.	Sommaire	2
1.	LES OBJECTIFS DU PROJET	3
2.	AVANT PROPOS	3
3.	CONSTAT ET FONDEMENT DE L'AVIS	3
3.1.	Sur la conformité de la procédure	3
3.2.	Sur la concertation préalable	4
3.3.	Les avis de l'autorité environnementale et des personnes associées	4
3.4.	Le suivi de la procédure	6
3.5.	Le dossier d'enquête	6
4.	LES OBSERVATIONS DU PUBLIC	7
5.	PROPOS CONCLUSIFS	8
5.1.	Le calendrier choisi	8
5.2.	Le cadre général	8
5.3.	Les enjeux	9
5.4.	Les réponses de la CdC Aunis Sud aux observations des PPA	9
5.4.1.	Sur les STECAL	9
5.4.2.	Sur les projets situés dans la trame verte et bleue, en zones humides, hydromorphes ou inondables	10
5.4.3.	La modération de consommation des terres agricoles	11
5.4.4.	Les modifications envisagées par le maître d'ouvrage	11
5.5.	Les observations émanant du public	11
5.6.	Les relations avec la Communauté de communes	12
6.	FONDEMENT DE L'AVIS	12
7.	AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE	13

1. LES OBJECTIFS DU PROJET

Le projet concerne l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal valant programme local de l'habitat de la Communauté de communes Aunis Sud (PLUi). L'enquête est organisée sur le territoire de la Communauté de Communes Aunis Sud qui comprend 24 communes.

2. AVANT PROPOS

Avant qu'elle ne rende ses conclusions, la commission d'enquête rappelle ici les grandes lignes du projet présenté par la Communauté de Communes Aunis Sud, maître d'ouvrage.

Celle-ci est issue de la réforme territoriale adoptée le 16 décembre 2010 par le parlement, a vu le jour au 1^{er} janvier 2014. L'objectif de ce nouveau territoire est d'offrir à l'ensemble des habitants et des acteurs locaux de meilleurs services, dans une logique d'efficacité et de mutualisation des moyens. Le territoire présente de multiples enjeux en termes de développement durable concernant entre autres la préservation de la ressource en eau, le développement économique, les énergies renouvelables, la cohésion sociale, l'accès aux services pour tous, les transports, la pression foncière et démographique, etc. Pour répondre à ces enjeux, la Communauté de Communes Aunis Sud a réalisé en 2015 un projet de territoire qui définit les lignes directrices d'Aunis Sud pour les 10-15 prochaines années, et qui constitue ainsi une base solide pour l'élaboration des futurs documents.

C'est dans cette perspective que la Communauté Communes Aunis Sud et ses communes membres ont décidé de mettre en œuvre un document d'urbanisme commun : le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal tenant lieu de Programme Local de l'Habitat (PLUi-H), et ainsi de concrétiser le travail réalisé en 2015 autour du « projet de territoire ».

L'objectif de La Communauté de Communes est de construire ce PLUi-H afin qu'il mette en œuvre concrètement les orientations choisies et permette un développement équilibré et maîtrisé de son territoire.

3. CONSTAT ET FONDEMENT DE L'AVIS

Les conclusions de la commission d'enquête qui se dégagent à l'issue de la procédure s'appuient notamment sur les points principaux suivants : *la conformité de l'enquête avec l'arrêté pris par la CDC, le fond du dossier présenté à l'enquête, dont l'avis des PPA, et les observations faites par le public*. Ils servent à étayer et à éclairer, point par point, les avis que cette dernière va rendre.

3.1. Sur la conformité de la procédure

L'enquête publique relève de diverses dispositions législatives et réglementaires contenues notamment dans le Code de l'Environnement. L'arrêté de référence, qui soumet à

enquête publique le projet de Plan Local d'Urbanisme Intercommunal de la Communauté de Communes Aunis Sud, précise fidèlement les conditions d'organisation de cette enquête. Il est par ailleurs intervenu postérieurement à la désignation, par le Tribunal Administratif de Poitiers, d'une commission d'enquête dont les trois membres sont inscrits sur la liste d'aptitude départementale de la Charente-Maritime.

En conséquence, la mise à l'enquête de ce projet est bien conforme aux textes qui enrégissent l'organisation.

3.2. Sur la concertation préalable

La concertation est un préalable à la réalisation de ce type de projet. Elle a pour but en amont de l'enquête publique, durant toute la phase d'étude, d'échanger avec les différents organismes, associations, professionnels, divers acteurs de la vie publique et la population, et ainsi de les associer utilement à l'élaboration du projet final. Ainsi chacun peut, en toute connaissance, faire part de ses propres observations et propositions, de son propre ressenti sur la globalité ou les détails du projet. Cette procédure constitue souvent le moyen de parvenir au juste compromis entre demandes, exigences et contraintes.

Selon les éléments portés au dossier, ce projet a bien fait l'objet d'une concertation avec toutes les personnes intéressées. Cette procédure, s'est déroulée sur plus de quatre années.

Le dossier d'enquête est accompagné de documents qui font état des remarques, critiques et suggestions des différents organismes associés à cette procédure. Le maître d'ouvrage a répondu à chacune des questions posées, et a intégré certaines dispositions issues de la concertation dans le projet.

La commission d'enquête en déduit donc que la concertation préalable a pleinement joué son rôle dans l'élaboration du projet présenté à l'enquête publique.

3.3. Les avis de l'autorité environnementale et des personnes associées

L'Autorité Environnementale/MRAE Nouvelle Aquitaine, par son membre permanent délégué, a émis un avis le 12 juillet 2019. Il comporte de nombreuses remarques destinées à la maîtrise d'ouvrage. Cette dernière n'a pas produit de réponses avant l'ouverture de l'enquête publique.

Les principales remarques sont :

- réévaluer le potentiel de réalisation de logements
- revoir en forte baisse les délimitations des STECAL
- justifier les surfaces à mobiliser pour les activités économiques
- Pour les zones à urbaniser confrontées à des risques, compléter le rapport par l'exposé d'une recherche préalable de sites alternatifs dans une démarche d'évitement de ces zones à risques

- justifier voire repenser le positionnement des secteurs AU en meilleure cohérence avec les objectifs de développement du PADD dans le sens d'une réduction de la dispersion de l'habitat
- éviter l'intégration des zones humides dans les projets d'aménagement en emplacement réservé
- compléter le règlement écrit par un inventaire détaillé du patrimoine bâti et naturel et par les prescriptions de protection associées

La commission d'enquête a entendu le maître d'ouvrage sur ces remarques.

Les avis des PPA se répartissent de la façon suivante :

- 9 Avis sont favorables au projet
- 4 avis sont défavorables au projet pour les motivations suivantes :
 - La CDPENAF :
 - La consommation foncière excessive,
 - Le potentiel de densification économique non étudié,
 - Le calcul des besoins fonciers insuffisamment explicites
 - l'utilisation excessive et inappropriée dans certains cas des STECAL
 - La Chambre d'agriculture
 - S'interroge sur la modération de la consommation des surfaces agricoles, en particulier pour le développement économique.
 - Les STECAL agricoles ne sont justifiés en zone A
 - Même remarque pour les STECAL habitats en zone U
 - Reclasser les sièges d'exploitation agricole en zone A
 - Le CNPF
 - Les remarques portent essentiellement sur les choix des essences préconisées pour les plantations
 - Différents points de la réglementation sont à revoir.
 - La Préfecture de la Charente Maritime
 - les objectifs de modération de la consommation foncière du PLUi au regard de la consommation réalisée ces dernières années doivent toutefois être retravaillés. Une augmentation de la consommation foncière globale est constatée par rapport à celle des 10 années précédentes (285 hectares contre 213 hectares), les objectifs chiffrés de modération affichés au PADD ne portant que sur l'habitat.
 - Les surfaces dédiées aux activités économiques sont particulièrement conséquentes (115 ha d'extension).
 - Revoir la programmation des secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL) dont la finalité et l'usage par exception ne semblent pas avoir été correctement appréhendés.

- les points d'incompatibilité avec les orientations du SCoT sur les conditions d'extension des hameaux et des zones d'activités de proximité, sur les densités moyennes minimales des secteurs d'habitat, sur le recensement du résiduel constructible dans les parcs d'activités.

La commission d'enquête a pris en compte l'ensemble des avis formulés par l'AE et les PPA, les remarques les plus significatives ont été reprises dans le PV d'observations, qui a été transmis au maître d'ouvrage.

3.4. Le suivi de la procédure

Toutes les opérations de contrôle relevant de la procédure ont été conduites par la commission d'enquête avant l'ouverture de la procédure : contrôle du dossier déposé dans les mairies, ouverture des registres d'enquête, constat de l'affichage de l'avis d'enquête en mairies, constat de sa parution à deux reprises dans la presse locale et de sa mise en ligne sur le site internet de la CDC. De même, conformément aux dispositions de l'article L123-12 du code de l'environnement, l'ensemble des pièces constitutives du dossier était accessible en mairies et sur Internet durant toute la période dévolue à l'expression du public. Ainsi chacun a pu à sa guise consulter ou télécharger le dossier.

Le public a eu l'occasion de s'exprimer sur les registres, y joindre un courrier ou l'envoyer par courriel à l'adresse spécifique figurant sur l'avis d'enquête.

Le maître d'ouvrage a produit une attestation de réalisation de l'affichage (en pièce jointe). Ces avis d'enquête, étaient bien visibles et lisibles de la voie publique.

Ainsi la commission d'enquête n'émet aucune remarque particulière en ce qui concerne l'application des prescriptions réglementaires relatives à la procédure fixée par arrêté de la CDC Aunis Sud en date du 18 juillet 2019.

3.5. Le dossier d'enquête

Le dossier d'enquête publique est constitué des éléments suivants :

- Les pièces administratives liées à l'enquête publique incluant la mention des textes qui régissent l'enquête et la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative au projet
- Le projet de Plan Local d'Urbanisme intercommunal valant Plan Local de l'Habitat (PLUi-H), tel qu'arrêté en conseil Communautaire le 8 avril 2019
- Les avis émis par les Personnes Publiques Associées (PPA) et les communes de la Communauté de Communes Aunis Sud sur le projet de PLUi-H arrêté

- Une évaluation environnementale a été menée lors de l'élaboration du PLUi-H. Le projet d'élaboration du PLUi-H et son rapport de présentation ont été transmis à l'autorité environnementale. Cet avis figure dans le dossier soumis à l'enquête publique.

Le dossier d'enquête, très volumineux, a été difficilement accessible aux lecteurs; complémentirement, les visiteurs des permanences ont eu beaucoup de peine à situer leur(s) parcelle(s) sur les règlements graphiques, qui auraient gagné à être déclinés en secteurs agrandis et donc plus lisibles, à indiquer des repères toponymiques et à utiliser une colorimétrie plus contrastée.

Un résumé non technique conçu uniquement avec des « copier-coller » des synthèses et de tableaux récapitulatifs des différentes parties du dossier de présentation et qui ne présente pas les éléments de problématiques qui ont guidés les choix faits par la communauté de communes.

4. LES OBSERVATIONS DU PUBLIC

La collecte des interventions du public donne les résultats suivants :

- 159 observations inscrites aux registres d'enquête
- 42 observations par courrier électronique
- 30 lettres d'observations
- 45 observations orales

Soit un total cumulé de 276 observations.

Une grande majorité des observations (87%) porte sur des cas personnels qui concernent des changements de zonage de parcelles appartenant aux requérants.

- Les demandes de changement de zonage de terrains qui étaient constructibles sous le régime du PLU communal mais qui deviennent inconstructibles dans le PLUI.
- Les demandes concernant des terrains totalement ou partiellement classés en zones A ou N mais qui, étant à proximité de zones U, ou 1 UA ou comprenant déjà une partie constructible ou bâtie, devraient, selon les requérants être intégralement mis en zone constructible

Les autres observations portent notamment :

- sur les aires de stationnement des gens du voyage, en particulier sur deux communes,
- sur des zonages situés en TVB ou en zones à risques, ...
- sur l'emplacement réservé de l'ex A 831

Quelques observations générales ont été faites, sans remettre en cause le projet, telles que les vis-à-vis entre nouvelles et anciennes constructions dans certaines OAP, l'implantation de haies, l'éolien, la perte de la maîtrise communale de l'urbanisation, ...

Les nombreuses réunions de présentation du projet ont certainement contribué à la bonne acceptation du cadre général du PLUi.

Quelques avis favorables et défavorables sont exprimés sur le PLUi, ce petit nombre ne permettant pas toutefois de dégager une tendance significative.

La fréquentation du public pendant les permanences des commissaires enquêteurs a été soutenue, quelques permanences ont même été prolongées pour répondre aux nombreuses demandes et sollicitations. Ce contact direct a été apprécié de part et d'autre.

5. PROPOS CONCLUSIFS

5.1. Le calendrier choisi

En notant que la CdC reconnaît explicitement avoir engagé l'élaboration d'un document d'urbanisme transitoire, la commission d'enquête s'interroge sur l'opportunité d'avoir mis en œuvre un PLUi alors que le Scot y afférent est en cours de révision. De ce fait, de nombreux éléments sont faussés, car les objectifs du Scot datent de plusieurs années et ne correspondent plus aux critères ni au cadre législatif actuels.

Dans le même ordre d'idée, il sera alors impératif, à court terme, de réviser ce PLUi pour le rendre compatible avec les nouvelles dispositions du Scot, la démarche inverse aurait semblé plus rationnelle.

Une démarche chronologique et cohérente entre la révision du Scot et l'élaboration du PLUi aurait évité de nombreuses disparités constatées.

5.2. Le cadre général

Le projet est le résultat d'une durable maturation engagée depuis plusieurs années, sur la base d'un SCoT dont le temps d'application est cependant compté.

Il mesure les enjeux du territoire à la lumière de ses caractéristiques démographiques, spatiales et naturelles,

Il traduit une réelle vision à la fois sociétale et intercommunale – sans écarter opportunément et occasionnellement un prisme communal – qui englobe la diversité des intérêts et des besoins et qui aboutit à :

- une urbanisation appréhendant toute la dimension de l’habitat en termes de répartition géographique et de typologie et intègre une préoccupation sociale résolue (logements locatifs à prix bas ou modérés, accompagnement de la population en réduction ou perte d’autonomie et aussi vulnérable, jeunes travailleurs et étudiants ...),
- un développement économique propre (eu égard au déficit d’emplois du territoire), à inscrire dans une complémentarité avec les collectivités territoriales voisines, la complémentarité invoquée par la CCI La Rochelle restant à affiner sur le fondement d’un objectif d’équité.

5.3. Les enjeux

Le projet saisit les enjeux environnementaux, démographiques et économiques en particulier :

- en instaurant un équilibre entre le développement urbain et la protection des sites, des paysages, de la biodiversité ...
- en prenant en compte les nouveaux besoins liés à l’évolution de la typologie de la population.
- en cherchant à dynamiser le tissu économique du territoire

5.4. Les réponses de la CdC Aunis Sud aux observations des PPA

5.4.1. Sur les STECAL

- Dans le parti pris méthodologique retenu par la CdC AS, l’ensemble des entités bâties ne constituant pas le centre bourg historique de la commune ont été considérées en tant que STECAL. Or, un certain nombre de ces entités relèvent manifestement d’une zone urbaine (équipements caractéristiques, densité, centralité urbaine...). Aussi, la CDPENAF a-t-elle demandé à la CdC AS d’utiliser le classement STECAL à meilleur escient. Un certain nombre de STECAL vont, de fait, être reclassés en zone U, et ainsi recevoir des extensions, sans présenter d’incompatibilité avec le SCoT ou avec la loi ALUR.
- lorsque des extensions de STECAL sont constatées, les parcelles supports de ces extensions sont à exclusion de tout zonage constructible, ainsi que le demande la

DDTM. C'est par exemple le STECAL des Pierrières à Ardillières. L'extension programmée est à rebasculer en zone agricole.

- De manière générale, la communauté de commune Aunis Sud a revu l'ensemble des limites des STECAL, au cours de rencontres avec les communes, afin de s'assurer de l'absence de potentiels d'extension des hameaux retenus en tant que STECAL.

La commission d'enquête préconise qu'une liste exhaustive des STECAL maintenus soit publiée et argumentée afin de conforter le caractère Exceptionnel d'un tel choix.

5.4.2. Sur les projets situés dans la trame verte et bleue, en zones humides, hydromorphes ou inondables

- s'il est vrai que des zones hydromorphes sont impactées par le projet, cela tient au fait que certaines communes présentent des sols hydromorphes partout. Interdire tout développement urbain dans ces secteurs est inenvisageable, au risque de bloquer le développement des communes. Il faut souligner que cela n'expose pas davantage la population à un risque, les zones hydromorphes n'étant pas des secteurs inondables. A ce titre un plan informatif a été réalisé. Il porte à la connaissance et précise les lieux concernés par les remontées de nappe et retraits - gonflements des argiles sur l'ensemble du territoire d'Aunis Sud.
- Sur le sujet des zones inondables, afin de lever toute ambiguïté, le PADD sera ajusté de la manière suivante : "Maintenir AU MAXIMUM le caractère naturel et inondable...". Cela n'enlève en rien le fait que le PLUi limite très fortement les effets du développement urbain sur le niveau d'exposition au risque inondation de sa population.

Les enjeux sur ces zones à urbaniser sont faibles à modérés. En outre, le risque de remontée de nappes est très présent sur le territoire, souvent à proximité des bourgs. Il est donc impossible d'éviter de manière systématique ces secteurs dans le projet de développement. Il en va de même pour le retrait-gonflement des argiles.

- La relocalisation de certains ER impactés va être étudiée avec les communes concernées. En cas d'impossibilité, les justifications seront complétées.

Compte tenu de certaines prévisions concernant le dérèglement climatique, la commission suggère une grande prudence dans le choix des zones soumises à ces aléas et de privilégier les solutions alternatives.

5.4.3. La modération de consommation des terres agricoles

Les modifications envisagées et validées par les élus portent le potentiel foncier à vocation économique mobilisable de 115 ha à 62,5 ha sur 12 ans (2019-2030), soit une surface équivalente à la consommation passée de 63 ha (2007-2019).

La commission d'enquête estime que ces dispositions répondront bien aux exigences des lois ALUR et NOTRE, alors que ce n'était pas le cas dans le projet initial.

5.4.4. Les modifications envisagées par le maître d'ouvrage

L'enquête publique a fait ressortir nombre de remarques de la part des PPA et du public. Par la lettre en date du 27 novembre 2019 le président de la Communauté de communes Aunis-sud s'engage à :

- diminuer la consommation d'espace à vocation économique,
- supprimer plusieurs STECAL
- retravailler les STECAL « habitat »
- classer les zones AU prévues sur la commune d'Aigrefeuille en zonage 2AU
- corriger tous les points techniques et erreurs constatées

Cette démarche démontre l'engagement déterminé des élus à prendre en compte les avis et les observations recueillies, certains très critiques, des PPA et de la commission d'enquête.

5.5. Les observations émanant du public

9 observations sur 10 concernent des demandes de changement de zonage de parcelles. Quelques observations sont plus générales ou demandeuses de renseignements ou de précisions. En réponse à ces requêtes la CDC a examiné, en présence des élus concernés, chaque demande afin de produire une réponse positive ou non la plus juste et impartiale.

Cette procédure a permis de répondre favorablement à 20 % des demandes exprimées au travers des observations du public ; non seulement sur des changements de zonage, mais également sur des dispositions complémentaires pour certaines OAP.

Les changements apportés devront apparaître dans le document définitif.

L'enquête publique démontre ici son utilité et permet, en dernier recours, des ajustements sur des bases non prises en compte à l'origine ou non connues au moment de la préparation du projet.

L'excellente qualité de la concertation avec le public, en amont, de l'enquête a permis de diffuser des informations précises et à intégrer immédiatement dans le futur projet des propositions émanant du public. Il en est de même pour les observations du public que la CdC a accepté de modifier.

5.6. Les relations avec la Communauté de communes

La commission d'enquête tient à souligner les excellents rapports qu'elle a entretenus avec le maître d'ouvrage et ses collaborateurs. De nombreux échanges fructueux ont permis de faire avancer efficacement les travaux de la commission.

Elle souligne également le travail accompli par cette collectivité très récente qui a engagé tout son potentiel pour aboutir à cette démarche dans un temps réduit et avant la fin de mandature.

Cependant il est perceptible que ce dialogue n'a pas ou peu existé avec d'autres administrations ou organismes impliqués. La commission d'enquête s'étonne qu'il ait fallu attendre les avis officiels des PPA pour découvrir des problèmes ou incompatibilités qui auraient pu être résolus avant la mise à l'enquête publique.

Deux ans de travail et un investissement financier conséquent sont en cause, et, plus important, le public, qui a régulièrement été informé de la démarche et de l'avancement du projet, aura du mal à comprendre ces errements en parcourant le projet abouti.

6. FONDEMENT DE L'AVIS

La commission d'enquête a pris en compte les éléments suivants tirés des documents du dossier, des entretiens réalisés au cours de l'enquête, des observations orales et écrites du public lors des permanences, et des analyses et réponses du maître d'ouvrage à la suite du PV d'observations.

Ces éléments ont été analysés dans les 4 chapitres précédant et la commission a retenu, à chaque fois, un commentaire final pour fonder son avis.

La commission a apporté une importance toute particulière à l'engagement pris par le Président de la CdC Aunis Sud, confirmé par une délibération de son assemblée.

7. AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

Compte tenu de la conformité de la procédure, d'une concertation préalable fructueuse, de la pertinence des enjeux identifiés, des avis favorables d'une partie des PPA, de la prise en compte des nombreuses observations émanant des PPA et du public, des engagements pris par le maître d'ouvrage en date du 27 novembre,

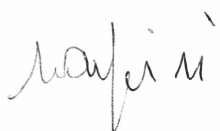
La commission d'enquête émet un avis favorable au projet de Plan Local d'Urbanisme Intercommunal valant programme local de l'habitat de la Communauté de communes Aunis Sud (PLUi-H) avec les réserves suivantes :

- Retranscrire dans la version définitive du PLUi-H l'ensemble des propositions qui ont été validées par la CdC en réponse aux observations du public et à celles des PPA, telles qu'elles figurent sur le document final du PV d'observations, confirmées par la lettre d'intention du maître d'ouvrage. Pour sa part la commission met l'accent sur la réduction :
 - de la consommation de terres agricoles destinées aux futurs projets économiques
 - du nombre de STECAL en ne conservant, « par exception », que ceux rigoureusement et fortement justifiés.
 - des zonages constructibles situés dans la TVB et les zones hydromorphes, et d'une façon générale ceux qui sont en conflit ou en incompatibilité avec d'autres contraintes, exigences ou prescriptions réglementaires
- Réexaminer les problématiques et solutions liées à l'eau, notamment en confirmant la capacité des réseaux et le potentiel épuratoire du territoire (stations d'épuration, assainissement autonome).

Nota sur les réserves :

La commission d'enquête rappelle que la totalité des réserves doit être levée afin que l'avis favorable s'applique. Dans le cas contraire, c'est un avis défavorable qui se substituera à l'avis initial.

Surgères, le 9 décembre 2019



Christian KARPINSKI



Dominique LEBRETON



Christian LECLERCO