Elaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal *(PLUi)* partiel Communauté d'agglomération de Grand Angoulême

(Département de la CHARENTE)

Enquête publique du 20 mai au 5 juillet 2019

CONCLUSIONS ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

Commission d'Enquête :
Président : François Méhaud,
Membres : Yveline Boulot, Jacques Vian

Destinataire des conclusions et avis :

- Monsieur le Président de la Communauté d'Agglomération de GrandAngoulême

Copie adressée à :

- Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Poitiers

Le PLU intercommunal est un document d'urbanisme qui vise à régir, selon l'article L 101-3 du code de l'Urbanisme, « *l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions.* »

L'article L 101-2 précise, notamment, comment dans le respect des objectifs de développement durable, les règles d'urbanisme doivent viser à atteindre un équilibre entre zones rurales et zones urbaines, une maitrise du développement urbain en luttant contre l'étalement, la préservation des espaces naturels et agricoles, la conservation et la restauration du patrimoine culturel. Elles doivent permettre aussi d'assurer une qualité architecturale et paysagère dans la diversité des fonctions urbaines et rurales, ainsi que la prévention des risques, la protection des milieux naturels et la lutte contre le changement climatique.

Il revient à la commission d'enquête d'analyser en quoi le projet de PLU intercommunal partiel proposé par la communauté d'agglomération de GrandAngoulême répond à ces règles du code de l'urbanisme ainsi, notamment, qu'aux dispositions du Schéma de Cohérence Territorial de l'Angoumois dont il doit décliner les prescriptions et les orientations à l'échelle des territoires des communes concernées.

La commission d'enquête doit intégrer également dans son raisonnement l'analyse de la manière dont le dossier présenté à l'enquête publique a respecté la procédure réglementaire ; et dans quelle mesure le public a été correctement informé sur les règles édictées par le PLUi projeté ainsi que sur les raisons de ses choix.

Sur le déroulement de l'enquête :

L'enquête s'est déroulée dans un climat serein et aucun incident n'est à signaler. Les conditions de son déroulement ont respecté la législation en vigueur pour ce qui concerne la procédure de dématérialisation de l'enquête, la publication des avis de publicité dans la presse et l'affichage de l'avis d'enquête publique sur le territoire des communes concernées. Cet affichage a été maintenu tout au long de l'enquête, a été vérifié par la commission d'enquête, et il est attesté par certificat d'affichage signé des maires. Des mesures de publicité complémentaires aux publicités légales ont contribué au renforcement de l'information du public.

Concernant le processus de dématérialisation de l'enquête, la commission regrette, malgré ses recommandations lors de la phase préparatoire, que GrandAngoulême n'ait pas utilisé de registre dématérialisé, ce qui aurait sensiblement facilité et fiabilisé le traitement des observations du public.

La commission d'enquête a pu recevoir toutes les personnes qui se sont présentées, au prix cependant de dépassements horaires et de longues périodes d'attente pour le public resté toujours très patient. Une ouverture supplémentaire de lieux de permanences et/ou des permanences supplémentaires n'auraient pas été inutiles et nous regrettons de ne pas avoir suffisamment insisté sur ce point.

Sur la forme du dossier d'enquête :

Le dossier contenait les pièces imposées par la réglementation ainsi que nous l'avons précisé et détaillé dans le corps du rapport. Le dossier complet, rigoureusement identique dans sa version « papier » et dans sa version dématérialisée publiée sur le site de GrandAngoulême, a été mis à disposition du public dans de bonnes conditions de consultation.

La commission remarque que les dossiers d'enquête sont d'une manière générale de plus en plus volumineux. Celui-ci n'échappe pas à la règle puisqu'il comprenait près de 2800 pages et 106 plans. On comprend dès lors qu'un public souvent peu au courant des questions urbanistiques et environnementales puisse hésiter ne serait-ce qu'à l'ouvrir. De fait, nous avons bien vu que la plupart des personnes venues nous rencontrer lors des permanences découvraient pour la première fois ce dossier et avaient beaucoup de difficultés pour situer leur propriété sur les plans. A ce sujet aussi, on doit préciser que les plans manquaient singulièrement de repères : absences de numéros de parcelles, de noms de rues ou de lieux dits. Bien que conforme à la réglementation, l'échelle réduite ainsi que les couleurs et/ou les textures de trames utilisées ne facilitaient pas la lisibilité. Pour les personnes qui sont en capacité de consulter le dossier électronique, cependant un peu difficile à trouver sur le site de GrandAngoulême, les repérages sont un peu plus aisés sur des plans qui peuvent être zoomés. Nous pensons que des panneaux installés dans les locaux de permanence et comprenant des plans à grande échelle auraient facilité la consultation par le public. De même, comme certaines en ont pris l'initiative, il aurait été souhaitable que, dans chaque commune concernée, le public puisse consulter facilement les plans s'y rattachant, exposés dans des locaux accessibles.

Le résumé non technique pourrait être une aide précieuse pour une approche plus facile des éléments du dossier. Encore faudrait-il qu'il soit mis en avant suffisamment clairement car il est noyé au milieu des nombreuses chemises et reliures.

Le contenu du rapport de présentation apparait proportionné à l'importance du projet, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux du secteur considéré.

Les études présentées dans ce dossier sont globalement satisfaisantes. Cependant il faut reconnaitre qu'il souffre d'assez nombreuses fautes ainsi que des erreurs de mise en page. Certaines erreurs aussi dans la numérotation des Orientations d'Aménagement et de Programmation *(OAP)*, découvertes lors des premières permanences, ont donné lieu à l'ajout d'un erratum qui aurait pu être plus complet afin de mieux informer le public.

De plus, plusieurs termes techniques et abréviations n'étaient pas explicités, en particulier dans le résumé non technique : la commission d'enquête a donc demandé la réalisation d'un glossaire qui a été ajouté au dossier dès l'ouverture de l'enquête.

Précisons enfin que lors de l'ouverture de l'enquête publique, le 20 mai, GrandAngoulême n'a pu répondre que partiellement à l'avis de la MRAe, dans un document appelé "Premiers éléments de réponses". Ce n'est que le 19 juin qu'une réponse a été donnée. Cependant de nombreux points ont été laissés en suspens, l'agglomération se contentant de préciser que des compléments d'information, parfois sur des questions qui ne sont pas de détail, seraient fournis ultérieurement, c'est-à-dire une fois l'enquête terminée. Bien sûr, la réglementation prévoit la possibilité d'apporter au PLUi des modifications issues des observations faites au cours de l'enquête à la condition qu'elles n'en modifient pas l'économie générale. Toutefois nous ferons deux objections : D'une part, les corrections

et compléments demandés par les PPA, La MRAe, les services de l'Etat et la commission d'enquête avant même le début de l'enquête lors de sa préparation, ne sont pas à proprement parler des observations faites au cours de l'enquête et qu'il aurait pu y être répondu plus tôt. Il nous a été indiqué que le temps matériel manquait pour les intégrer au dossier soumis au public. Nous en prenons acte.
D'autre part et indépendamment de ces limites, nous ne pouvons que regretter que le public n'ait pas eu en mains un dossier complet et n'ait donc pas été en mesure de s'exprimer en toute connaissance de cause.

Sur le fond du dossier et les justifications des choix proposés :

Nous comprenons les raisons impérieuses d'une réalisation partielle dès à présent, puisque plusieurs communes risquaient de se trouver au 31 décembre sans plan d'urbanisme. Cela ne manquera pas cependant de soulever des questions de cohérence pour les années qui viennent et certaines difficultés lorsqu'il s'agira de choisir à nouveau les priorités à dégager lors de l'étude pour l'ensemble de l'agglomération. En outre, la collectivité va devoir jongler entre des documents d'urbanisme qui n'auront pas été traités de façon identique selon qu'il sera question des 16 communes "historiques" ou des 22 communes qui l'ont rejointe depuis 2017. Une situation qui risque de se révéler parfois conflictuelle et peu conforme à l'objectif affiché de globalisation du territoire.

En l'absence d'un PDU en cours de validité, le volet Déplacements Urbains n'a pas été développé, ce qui est regrettable. Le paradoxe, c'est que s'agissant d'un PLUi partiel le volet Déplacements Urbains ne pouvait être étudié privant ainsi l'étude d'une analyse qui aurait certainement été utile. On peut espérer que le PLUi à 38 communes à venir pourra intégrer des données de déplacements suffisamment développées, celles-ci devant avoir nécessairement un impact sur la manière d'orienter l'urbanisation.
Il en va de même concernant le Programme Local de l'Habitat non développé pour les mêmes raisons.

L'évaluation environnementale et l'étude d'incidences sur le site Natura 2000 comportent des informations suffisamment complètes et détaillées pour pouvoir conclure que les règles d'urbanisation projetées ne semblent pas risquer d'avoir des conséquences négatives sur l'environnement même si, comme le souligne la MRAe, il aurait été utile de démontrer que la prise en compte de l'environnement passe d'abord par la "recherche de l'évitement". Mais s'il en était besoin, le soin apporté à la rédaction des réponses à l'avis de la MRAe montre, qu'en tout état de cause, la collectivité met au centre de son projet l'objectif de préservation environnementale.

La commission s'est interrogée sur le sens qu'il fallait donner à la rédaction du point 4.1.2 page 159 du document 1.2 "Justifications du projet". Dire que "*Le règlement écrit du PLUi partiel cherche à réglementer pour « permettre de faire » et non pour "empêcher de faire"* est une déclaration d'intention louable à condition qu'elle ne revienne pas à dire que "tout ce qui n'est pas autorisé est interdit". Mais, à la lecture approfondie des pages suivantes explicatives de la définition des zones et, également, à la lecture des réponses faites par GrandAngoulême aux nombreuses observations, la commission a pu constater que l'application du règlement, tel qu'il "*a été rédigé*", peut "*permettre la réalisation de projets d'aménagements ou de constructions innovants.*" Ce qui est bien l'intention réelle de ses rédacteurs.

A l'occasion de plusieurs observations déposées par le public sur les délimitations de zones, la commission d'enquête a été amenée à s'interroger sur le classement en zone A en secteur périurbain, alors que, manifestement la configuration des lieux ne permettra pas un usage agricole effectif. Une concertation plus concrète avec le monde agricole aurait sans doute permis de mieux délimiter les secteurs de ce point de vue. D'autre part, le secteur Nm destiné aux activités de maraichage correspondant à une activité de nature agricole aurait été mieux situé en zone A. La commission d'enquête s'interroge sur la nécessité d'une sectorisation aussi fine dans une zone qui ne comprend que peu ou presque pas d'entreprises de maraichage en activité et pour laquelle il n'est pas établi qu'il pourra s'en développer de nouvelles à l'avenir.

Sur les observations faites par le public et les réponses apportées par GrandAngoulême :

Au final, la commission d'enquête a comptabilisé **306 contributions** et 2 pétitions.

La majorité des observations concernent des demandes individuelles de modification de zonage, le plus souvent en vue d'un classement en secteur constructible à usage d'habitation.

Des demandes de modifications de zonage pour les secteurs d'activités (*commerce, industrie, services...ou loisirs*) ont aussi été présentées.

Certaines préoccupations environnementales ont également mobilisé le public : préservation de zones naturelles, d'espaces boisés classés, d'espaces verts et de loisirs, de lieux d'échanges, création de cheminements doux, lutte contre le réchauffement climatique…

Les réponses apportées par GrandAngoulême aux observations du public nous ont paru suffisamment claires, bien expliquées et souvent justifiées. **Pour certains cas cependant, nous ne partageons pas l'avis de la communauté d'agglomération et nous souhaitons qu'il soit donné satisfaction aux demandes correspondantes dans la mesure de ce que nous avons exposé.**

La commission estime,
d'une part, que le projet de PLUi soumis à l'enquête :

- Correspond à la nécessité pour la communauté d'agglomération de se doter d'un document d'urbanisme moderne et adapté aux conditions de vie actuelles.

- Est d'une urgence particulière puisqu'à défaut plusieurs communes seraient privées de plan d'urbanisme au 31 décembre, ce qui serait particulièrement pénalisant pour elles, comme pour l'agglomération.

- Contient des dispositions d'urbanisme satisfaisantes, avec notamment une réduction de plus de 50% des secteurs constructibles répondant ainsi aux règles de densification exigées désormais, qui entraine de facto la nécessaire réduction de la consommation des espaces agricoles et naturels.

- Edicte des règles cohérentes avec le PADD, compatibles et/ou conformes aux normes de rang supérieur et notamment du SCOT.

- Contient également une étude environnementale suffisamment détaillée de laquelle il résulte que les règles prévues n'auraient pas d'impact significatif sur l'environnement.

mais que d'autre part :

- Le dossier d'enquête a présenté, tant sur la forme que sur le fond, un certain nombre d'erreurs, de manques ou d'irrégularités soulignés dès avant l'enquête tant par les personnes publiques associées et consultées que par les membres de la commission d'enquête,
- Ces erreurs et manques ont été en partie corrigés, le surplus des corrections étant cependant renvoyé à une date postérieure à l'enquête,
- De ce fait le public n'en a pas eu connaissance au moment où il était autorisé à s'exprimer.

Il en résulte que,

Les avantages de la mise en place dès à présent de ce PLUi partiel l'emportant largement sur les manques et les imperfections du dossier présenté au public, **la commission émet un <u>avis favorable</u> au projet présenté à l'enquête, en souhaitant qu'il soit donné satisfaction aux recommandations émises ci-dessus résultant des observations faites par le public et des analyses critiques que la commission a pu en faire.**

Fait à Angoulême, le 5 août 2019,

François Méhaud	Jaques Vian	Yveline Boulot
Président	Membre	Membre
de la commission d'enquête	de la commission d'enquête	de la commission d'enquête