

11/09/2023

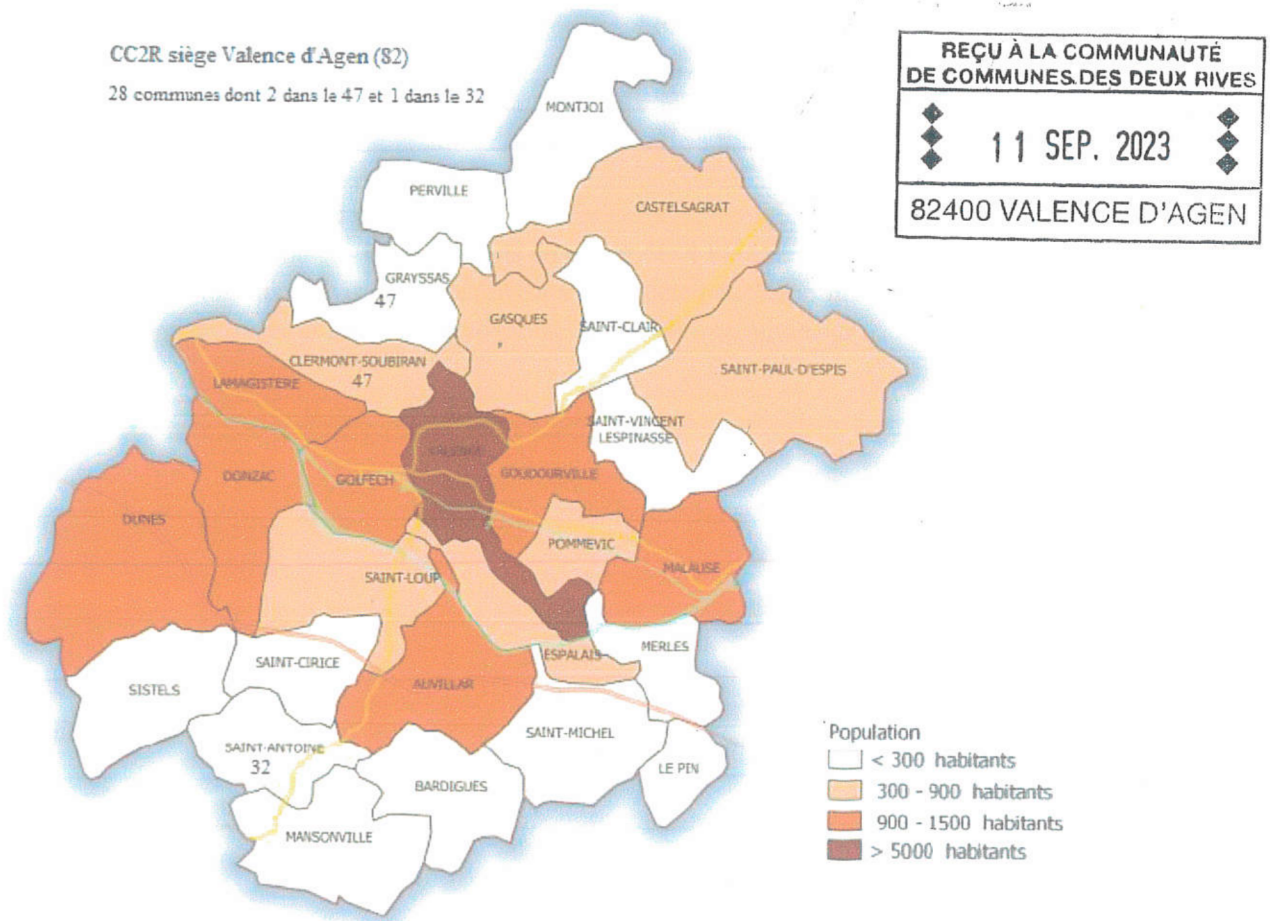
N : 2023-14005  
O : Nathalie Escarpit  
C : Christelle Terle

Enquête publique E2300060/31 : PLUi-H de la communauté de communes des deux Rives

**ENQUÊTE PUBLIQUE UNIQUE**  
**Élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal valant**  
**Programme Local de l'Habitat (PLUi-H) de la Communauté de**  
**Communes des Deux Rives, approbation de 4 Périmètres des Abords**  
**et abrogation de 9 Cartes Communales**

**Du 27 juin 2023 (10h00) au 8 août 2023 (12h00)**

**Volume 3 : CONCLUSIONS MOTIVEES**



Commission d'enquête : Christian BAYLE, président  
Christian TOURAILLES, titulaire  
Martial STAMBOULI, titulaire

Le 7 septembre 2023

Page vierge

## Sommaire

<b>Glossaire</b> .....	4
Préambule.....	5
0. Conclusions motivées sur le déroulé de l'enquête .....	7
1. Conclusions motivées et avis sur l'élaboration du PLUi-H.....	15
1.1. Généralités.....	17
1.2. Observations.....	21
1.3. Conclusions .....	22
1.3.1. La pertinence du projet PLUi-H.....	22
1.3.2. Les améliorations à apporter au projet PLUi-H .....	23
1.3.3. Le bilan avantage et inconvénients du projet PLUi-H.....	24
1.3.4. Conclusion et avis de la commission d'enquête pour l'élaboration du PLUi-H.....	26
2. Conclusions motivées et avis sur l'approbation des 4 PDA.....	31
2.1. Généralités.....	33
2.2. Observations.....	34
2.3. Conclusions .....	34
2.3.1. La pertinence de la création des 4 PDA .....	34
2.3.2. Les périmètres du projet des 4 PDA.....	37
2.3.3. Le bilan avantages inconvénients du projet des 4 PDA.....	39
2.3.4. Conclusions et avis de la commission d'enquête pour l'approbation des 4 PDA.....	43
3. Conclusions motivées et avis sur l'abrogation des 9 cartes communales .....	45

## Glossaire

Ae : Autorité environnementale  
ABF : Architecte des Bâtiments de France  
AO : Autorité Organisatrice de l'EP  
AVAP : Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine  
CC2R : Communauté de Communes des 2 Rives  
CDPENAF : Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers)  
CE : Commission d'Enquête  
CLSPR : Commission Locale du Site Patrimonial Remarquable  
CRPS : Commission Régionale du Patrimoine et des Sites  
DGR : Document Graphique Réglementaire  
DPU : Droit de préemption urbain  
EBC : Espace Boisé Classé  
EP : Enquête Publique  
ER : Emplacement Réserve  
LCAP : loi relative à la liberté de Création, à l'Architecture et au Patrimoine  
MRAe : Mission Régionale d'Autorité Environnemental  
OAP : Orientation d'Aménagement et de Programmation  
PADD : Projet d'Aménagement et Développement Durable  
PC : Permis de Construire  
PDA : Périmètre Délimité des Abords (de monuments historiques : MH)  
PEB : Plan d'Exposition au Bruit  
PLH : Programme Local de l'Habitat  
PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal  
PLUI-H : : Plan Local d'Urbanisme intercommunal valant programme local d'Habitat  
PMR : Personnes à Mobilité Réduite  
PPA : Personnes Publiques Associées  
PPRi : Plan de Prévention des Risques inondation  
RD : Registre Dématérialisé  
RdP : Rapport de Présentation  
RLPi : Règlement de Publicité Local intercommunal  
RP : Responsable du projet  
SEP : Servitude pour Équipement Public  
SIG : Système d'Information Graphique  
SPR : Site Patrimonial Remarquable  
SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable  
SRCAE : Schéma Régional Climat Air Énergie  
SRCE : Schéma Régional de Cohérence Écologique  
STECAL : Secteur de Taille et de Capacité Limitée  
TA : Tribunal administratif de Toulouse  
TCSP : Transport Commun en Site Propre  
TVB : Trame Verte et Bleue  
UDAP : Unité Départementale de l'Architecture et du Patrimoine  
ZAC : Zone d'Aménagement Concerté  
ZPF : Zones de Protection Futures

## Préambule

Le présent rapport d'enquête publique est relatif à l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal valant programme local d'Habitat (PLUi-H) de la communauté de communes des deux rives (CC2R). Cette enquête publique unique porte également sur l'approbation de 4 périmètres des abords (PDA) et sur l'abrogation des 9 cartes communales de la CC2R.

La CC2R dont le siège est à Valence d'Agen est constituée de 28 communes dont 25 dans le département du Tarn et Garonne (82), 2 dans le département du Lot et Garonne (47) et 1 dans le département du Gers (32).

Il s'agit d'une enquête publique unique prescrite par le Code de l'Urbanisme et conduite selon les dispositions du Code de l'Environnement. Il s'agit donc d'une enquête environnementale.

Conformément à l'article R.123-19 du code de l'environnement la présente enquête unique donne lieu à la rédaction de trois volumes établis par la commission d'enquête :

### **Volume 1 : le rapport d'enquête avec :**

- les généralités : le cadre général du projet, l'objet de l'enquête et son cadre juridique, la nature et les caractéristiques du projet et la liste des pièces du dossier ;
- l'organisation de l'enquête et le rappel de la procédure ;
- le déroulement de l'enquête ;
- la synthèse des avis des personnes publiques ;
- l'analyse des observations du public avec des questionnements au responsable du projet ses réponses puis l'avis de la commission d'enquête.

### **Volume 2 : les annexes pour :**

- fournir les documents réglementaires fondamentaux dont, notamment, la désignation de la commission d'enquête, l'arrêté portant ouverture de l'enquête, le procès-verbal de synthèse de la commission d'enquête et le mémoire en réponse du responsable du projet.

### **Volume 3 : les conclusions motivées pour :**

- faire le bilan et formuler les conclusions motivées de la commission d'enquête sur chaque volet du projet, les contre-propositions, les modifications et les ajustements proposés par le public et/ou le responsable du projet, en précisant si elles sont favorables, défavorables, ou favorables avec réserves ;
- donner son avis sur chaque volet : l'élaboration du PLUi-H, l'approbation des 4 PDA et l'abrogation des 9 cartes communales ;
- formuler des recommandations au responsable du projet et, éventuellement, aux autres acteurs concernés.

Page vierge

## **0. Conclusions motivées sur le déroulé de l'enquête**

Page vierge



## Déroulé de l'enquête

L'enquête publique unique, objet de ce rapport, est relative à la Communauté de Communes des 2 Rives (CC2R) constituée des 28 communes suivantes :

Auvillar (AU), Bardigues (BA), Castelsagrat (CA), Clermont-Soubiran (CS), Donzac (DO), Dunes (DU), Espalais (ES), Gasques (GA), Golfèch (GO), Goudourville (GV), Grayssas (GR), Lamagistère (LA), Le Pin (LP), Malause (ML), Mansonville (MV), Merles (ME), Montjoi (MO), Perville (PE), Pommevic (PO), Saint-Antoine (SA), Saint-Cirice (SE), Saint-Clair (SR), Saint-Loup (SL), Saint-Michel (SM), Saint-Paul-d'Espis (SP), Saint-Vincent-Lespinasse (SV), Sistels (SI) et Valence d'Agen (VA).

La CC2R, dont le siège est à Valence d'Agen, est à la fois l'autorité compétente pour organiser l'enquête (AO) et le responsable du projet (RP).

Cette enquête unique comporte 3 objets :

- l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal valant programme local d'Habitat (PLUi-H) de la communauté de communes des deux rives (CC2R) constituée de 28 communes dont deux (CS et GR) du département du Lot et Garonne (47), une (SA) du département du Gers (32). Les 25 autres font partie du département du Tarn et Garonne (82) ;
- l'approbation de 4 Périmètres Des Abords (PDA). Ceux-ci, en concertation avec l'Architecte des Bâtiments de France sont relatifs aux 4 communes : Donzac, Goudourville, Pommevic et Valence d'Agen pour les monuments protégés suivants :
  - Donzac : le clocher de l'église Saint- Barthélémy,
  - Goudourville : le Château et l'église Saint-Julien,
  - Pommevic : l'église Saint-Denis,
  - Valence d 'Agen : les 2 lavoirs situés rue Saint-Bernard et allées des Fontaines et le monument aux morts 1914-1918 ;
- l'abrogation de 9 cartes communales : Castelsagrat, Dunes, Le Pin, Mansonville, Perville, Saint-Cirice, Saint-Clair, Saint-Loup et Saint-Vincent-Lespinasse.

Ce projet prescrit par la délibération du conseil communautaire de la CC2R du 4 décembre 2015, fut arrêté une première fois le 20 décembre 2019. Compte tenu des observations des personnes publiques dont l'autorité environnementale, des décisions des préfets sur les demandes de dérogations au principe de l'urbanisation limitée en l'absence de SCoT des 3 départements concernés (32, 47 et 82) et de la loi « climat et résilience » promulguée le 23 août 2021, le conseil communautaire décide de réexaminer son projet de PLUi-H.

La délibération du 20 décembre 2019 est abrogée par celle du 11 mars 2022. Une concertation est réouverte le 28 mars 2022 avec une réunion publique le 21 novembre 2022. Le projet est alors arrêté (arrêt n°2) par la délibération du conseil communautaire de la CC2R le 5 décembre 2022. Le projet est ensuite transmis fin décembre 2022 début janvier 2023 à l'autorité environnementale (Ae), à l'ensemble des PPA et aux 28 communes membres pour solliciter leurs avis.

Par lettre du 20 avril 2023 la CC2R demande au Tribunal Administratif (TA) de Toulouse la désignation d'une commission d'enquête (CE). Par décision E23000060/31 le TA désigne Christian Bayle président de la commission et Christian Tourailles et Jean-Michel Fourrier membres titulaires. Suite au désistement de M. Fourrier, par décision du TA en date du 9 mai 2023, ce dernier est remplacé par Martial Stambouli.

Le dossier, qui est complexe et volumineux (plus de 3000 pages), a été adressé par la CC2R aux membres de la commission d'enquête par courriel sous forme dématérialisée, puis, par courrier, sous forme papier pour une partie des documents dont notamment les règlements graphiques. Une réunion entre l'autorité organisatrice (CC2R), le responsable du projet (CC2R) et la commission d'enquête (CE) pour fixer les modalités de l'enquête s'est déroulée le 30 mai 2023 dans les locaux de la CC2R à Valence d'Agen. À la demande de la CE il fut décidé la mise en place d'un registre dématérialisé (RD par le prestataire Préambules choisi par la CC2R) et une aide cartographique pour la CE (SIG).

Toutes les modalités pratiques d'organisation de l'enquête publique ont été fixées d'un commun accord, notamment pour les lieux et dates des 16 permanences et l'enregistrement de toutes les observations sur le RD (soit en direct par Web, soit par courriel reversé numériquement dans le RD soit par scan des 4 registres papiers dont celui du siège à Valence d'Agen comportant les courriers parvenus au siège de l'enquête). La CE, dans une volonté de prise en compte des coûts, a pris le soin de demander la programmation des permanences sur une même journée ce qui limitait les frais liés aux déplacements. Dans le même esprit elle a privilégié, autant que faire se peut, les échanges dématérialisés avec la CC2R.

L'arrêté de mise à l'enquête publique (23URB-2-1-2-01 du 5 juin 2023) a été promulgué par le président de la CC2R, Jean-Michel Baylet, prescrivant l'ouverture d'une enquête publique unique d'une durée de 39 jours allant du mardi 27 juin 2023 à 10h00 au mardi 8 août 2023 à 12h00, avec 4 lieux d'enquêtes (le siège de la CC2R et les 3 mairies de Castelsagrat, Donzac et Malause).

Dans chacun des 4 lieux d'enquête, Castelsagrat, Donzac, Malause et à la CC2R à Valence d'Agen, il fut déposé un registre d'enquête unique (registre papier) et un dossier d'enquête. Le dossier d'enquête était également consultable par le public, sur le site Internet de la CC2R et sur le site internet du registre dématérialisé (RD). Aux 4 lieux d'enquête il était mis à la disposition du public un poste informatique pour accéder au RD. Dans les autres mairies, pour des raisons de coûts de reproduction très élevés, seule la version papier du règlement écrit et du zonage propre à la commune était à disposition du public ainsi que quelques pièces (OAP...).

Une deuxième réunion technique en visio conférence a eu lieu le 22 juin 2023 entre la CC2R, son bureau d'étude, le prestataire du RD (Préambules) et la CE, pour la mise en place et le fonctionnement du SIG et du RD.

La publicité légale relative à cette enquête a été conforme à la réglementation, avec des doubles parutions légales de l'avis d'ouverture de l'enquête publique dans six journaux locaux, un affichage permanent à la disposition du public dans les 28 mairies, au siège de l'enquête et sur le

site de la CC2R. La CC2R a également effectué des actions complémentaires (panneau Pocket, sites internet des communes, courriels, communiqué de presse, note d'information, et surtout par la parution de l'avis d'enquête sur le magazine été 2023 n° 35 de la communauté de commune CC2R : « Deux Rives à la Une » : avis d'enquête en page 11, magazine distribué à tous les habitants de la CC2R en cours d'enquête.

La fréquentation du public pour consulter le dossier « papier » sur les différents lieux d'enquête a été très faible en dehors des permanences et peu importante pendant les permanences eu égard aux 20 000 habitants concernés.

Sensibilisée par ce manque de participation du public la CE a demandé à la CC2R de relancer des actions publicitaires, ce qui fut fait et a permis d'atteindre un taux de participation qui bien que limité permettait de constituer un échantillon plus significatif de la population.

La CE estime que les permanences se sont bien déroulées, dans de bonnes conditions de confort et de confidentialité et que le nombre de permanences fut suffisant ainsi que la durée de l'enquête. Il y a eu 77 entretiens lors des permanences. Les observations écrites sont au nombre de 125 dont 77 déposées sur le registre dématérialisé, 46 sur les registres papier dont 6 lettres sur celui du siège de l'enquête et 2 courriels. Il n'y a pas eu d'observations orales formelles car elles ont été pour la grande majorité retranscrites par écrit par les intéressés et les autres non formalisées ont été reprises à travers les questionnements de la CE dans son PV de synthèse.

Le registre dématérialisé a eu un réel succès avec 4817 visiteurs, de nombreuses consultations des dossiers et 4042 téléchargements de pièces du dossier. Cet outil bien qu'initialement peu souhaité par la CC2R, a constitué, selon la CE, une aide importante pour l'information du public qui a fait part de son utilité durant l'enquête.

L'enquête s'est terminée sans incident le mardi 8 août 2023 à 12h00. La CE a reçu les scans des registres papier en temps réel pendant l'enquête et les dernières observations le 8 août. Le registre dématérialisé a été clôturé de suite et les registres papier ont été récupérés par les mairies puis par la CC2R. Les registres papier ont été reçus par le président de la CE par courrier RAR le 19 août 2023, et clôturé par lui-même.

Après avoir analysé l'ensemble des requêtes et étudié le dossier, la CE a établi le procès-verbal de synthèse comportant un mémoire des questions découlant des requêtes écrites et orales émises par le public et de ses propres questionnements (volume 2 annexe C). Il y a eu 125 observations dont certaines sont des doublons et d'autres des constats sans demande particulière, soit une centaine d'items. Les demandes portent essentiellement sur des demandes « particulières » et notamment pour le PLUi-H sur le parcellaire (constructibilité, zonage, ER, servitudes ...) et les OAP. Il est à signaler 2 pétitions contre l'OAP de Saint-Antoine.

Il y a eu quelques observations des maires des communes de la CC2R, partie prenante du projet qu'elles ont toutes approuvées sans observation par les 28 accords tacites résultant de l'absence de délibération des 28 conseils municipaux dans les délais impartis.

Le procès-verbal de synthèse qui est constitué d'un PV « généralités » et de 28 PV « par commune », comporte également une cinquantaine de questions de la CE émanant de sa propre étude du dossier et d'observations orales du public non formalisées.

Ce procès-verbal a été adressé par messagerie au responsable du projet le dimanche 13 août 2023 en dématérialisé par courriel (avec AR) et sous forme papier (84 pages) par courrier postal le lundi 14 août 2023 en RAR. Le mémoire en réponse du RP a été adressé à la CE, le 25 août 2023 par messagerie et sous forme papier (intégré dans le PV pour un total de 114 pages) en courrier RAR reçu par le président de la CE le 28 août 2023.

Des relations crispées se sont instaurées dès la première réunion entre la CE et la CC2R, avec notamment la présence du conseil juridique de la CC2R, ce qui est exceptionnel, et des oppositions à peine voilées aux demandes de la CE prônant la meilleure information possible du public. Les demandes habituelles d'une CE pour un projet de cet ampleur, consistant à la mise en place d'un registre dématérialisé (RD) et d'un Système d'Information Graphique (SIG), deux outils primordiaux pour mener l'EP d'une élaboration d'un PLUi sur 28 communes, ont été satisfaites avec réticence. Au début la CC2R estimait pouvoir élaborer et gérer un RD en interne sans prendre la mesure des difficultés (gestion en temps réel, anti piratage, données statistiques, tri, attribution des observations, vérification des doublons etc ...). De même la CC2R a, dans un premier temps, mis à disposition de la CE un SIG « gratuit » de démonstration qui n'avait que très peu de fonctionnalités (absence des documents d'urbanisme en vigueur, impossibilité d'une recherche de parcelle cadastrale par sa référence section-numéro, etc...).

La CE a plusieurs fois tenté d'établir un dialogue plus cordial et notamment avec le vice-président de la CC2R, responsable de la conduite de ce PLUi-H, sans trop de succès. La CE a unanimement eu l'impression que la réalisation de cette enquête publique constituait, pour la CC2R à la fois autorité décisionnelle organisatrice de l'enquête et responsable du projet, une obligation administrative dont la sécurité juridique et le coût primait avant toute autre considération, et que la CE, était ressentie au mieux comme une contrainte au pire comme un obstacle au dénouement rapide de la laborieuse élaboration de son projet.

Outre la démarche initiée par le président de la CC2R auprès du tribunal administratif, la CE observe que le mémoire en réponse fut adressé à la CE en 12 jours, ce qui est exceptionnellement rapide pour répondre de façon circonstanciée à un PV d'une soixantaine de pages comportant plus de 150 questions. Disposant de quelques jours supplémentaires, comme lui avait suggéré la CE, la CC2R aurait pu remettre un mémoire en réponse moins laconique. Beaucoup de questions sont éludées et celles qui sont traitées le sont par des réponses types de fin de non-recevoir comme par exemple pour les demandes relatives aux bâtiments « pastillés » pouvant faire l'objet d'un changement de destination.

Ce mémoire en réponse ne propose que des évolutions liées à des erreurs, coquilles ou oublis incontestables, ce qui est un apport assez secondaire de l'enquête publique. Le reste est figé sans évolution possible dans la crainte semi avouée de devoir reprendre la procédure :

*Réponse de la CC2R : « Donc, ces parcelles ne seront pas réintégrées en zone IAUxi (ou IAUxa) sous peine de remettre en cause l'arrêt du PLUi-H et les consultations des PPA. ».*

Compte tenu de ces relations inhabituelles entre un responsable de projet également autorité organisatrice de l'enquête publique et une commission d'enquête, la CE souhaite qu'une publicité dépassant le seul cadre légal soit faite de son présent rapport et de ses avis. Ce point fait **l'objet d'une recommandation.**

On trouvera dans le corps du rapport les éléments détaillés de cette insatisfaction. Le choix fait par la CE de faire figurer, après chaque observation, son avis immédiatement à la suite de la réponse de la CC2R permet de bien mesurer l'écart existant entre les attentes de la CE et les réponses fournies par le responsable du projet.

Le document « rapport et conclusions », établi par la CE suite à l'enquête publique unique en objet, est composé de 3 volumes. Un premier volume qui présente le projet avec ses 3 composantes, relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies et donne ses avis point par point. Un deuxième volume qui comporte les annexes et le troisième volume qui donne ses conclusions motivées pour chacune des enquêtes.

Le PV de synthèse de la CE et le mémoire en réponse du RP (cf. volume 2) sont reportés et analysés simultanément et observation par observation au chapitre 5 du volume 1. La synthèse de ces examens figure ci-après dans le volume 3 : conclusions motivées de la CE.

La CE transmet son rapport et ses conclusions motivées à l'autorité compétente pour organiser l'enquête, la CC2R le 7 septembre 2023 : le fichier dématérialisé en format PDF par messagerie électronique et une édition papier originale par courrier RAR. La CE a adressé, simultanément, une copie du rapport et de ses conclusions motivées sous les deux formats à la présidente du tribunal administratif.

**La commission d'enquête estime que cette enquête s'est déroulée en conformité avec la réglementation.**

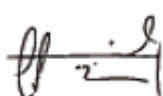
Le 7 septembre 2023

La commission d'enquête

Christian BAYLE



Christian TOURAILLES



Martial STAMBOULI



Page vierge.

## **1. Conclusions motivées et avis sur l'élaboration du PLUi-H**

Page vierge.



# 1. Le projet de PLUi-H

## 1.1. Généralités

Ce PLUi-H élaboré par la Communauté de Communes des 2 Rives CC2R résulte d'une volonté d'harmoniser le développement et les règles d'urbanisme de ses 28 communes qui sont actuellement réglementées par des PLU, des cartes communales, un POS et par le Règlement National d'Urbanisme RNU.

Deux communes, Clermont-Soubiran (CS) et Grayssas (GR) sont dans le département du Lot et Garonne (47), une, Saint-Antoine (SA) dans celui du Gers (32) et les 25 autres dans celui du Tarn et Garonne (82) :

Auvillar (AU), Bardigues (BA), Castelsagrat (CA), Donzac (DO), Dunes (DU), Espalais (ES), Gasques (GA), Golfech (GO), Goudourville (GV), Lamagistère (LA), Le Pin (LP), Malause (ML), Mansonville (MV), Merles (ME), Montjoi (MO), Perville (PE), Pommevic (PO), Saint-Cirice (SE), Saint-Clair (SR), Saint-Loup (SL), Saint-Michel (SM), Saint-Paul-d'Espis (SP), Saint-Vincent-Lespinnasse (SV), Sistels (SI), Valence d'Agen (VA).

Cette élaboration lancée en 2015 a fait l'objet d'un premier dossier arrêté en 2019 qui a été retravaillé par la CC2R pour un deuxième arrêt par le conseil communautaire du 5 décembre 2022.

Ce projet a fait l'objet d'une concertation avec les personnes publiques, les élus des communes membres et pour une part avec les habitants de la CC2R qui ne sont guère manifestés (80 personnes participant à la réunion publique de novembre 2022, pour 20 000 habitants de la CC2R).

Le projet fut soumis à l'avis de l'Ae et des PPA, plus de 80, qui pour une trentaine ont émis leur avis au printemps 2023. La CC2R a joint au dossier d'enquête un document « mémoire en réponse aux avis des PPA (comprenant celui à l'Ae) », qui indique officieusement la façon dont ces avis seront pris en compte lors de l'approbation finale. Les propositions d'ajustements de la CC2R, qui répondent positivement aux observations de l'Ae et des PPA sont approuvées par la CE. A contrario la CE n'approuve pas les fins de non-recevoir non justifiées par la CC2R.

Ainsi à l'observation de l'Ae qui « *recommande de reconsidérer les perspectives démographiques en cohérence avec les évolutions constatées depuis 2012* » la CC2R répond : « *Le scénario démographique n'est remis en cause par aucune autre Personne Publique Associée. La CC2R ne souhaite pas revoir son projet politique, défini dans son Projet d'Aménagement et de Développement Durables.* ».

La Commission d'Enquête (CE) a étudié le dossier du projet et l'ensemble des observations du public. Elle a établi un mémoire de questions qui a été inclus dans le procès-verbal de synthèse. Ce procès-verbal a été communiqué au responsable du projet (RP : CC2R) pour qu'il puisse apporter ses éléments de réponse.

La CC2R a répondu aux questions de la CE dans son mémoire en réponse souvent de façon incomplète ou laconique et n'a pas apporté toutes les justifications possibles. Cela est analysé point par point dans le chapitre 5 du volume 1 avec l'observation, le questionnement de la CE, la réponse de la CC2R (en italique bleue) et l'avis de la CE (encadré).

Ce premier document d'urbanisme de la CC2R applicable aux 28 communes dont la taille et le passé urbanistique (13 PLU, 1 POS, 9 cartes communales et 5 RNU) ne sont pas homogènes est globalement correct. La CE estime que cette première n'est pas exempte de possibles améliorations comme elle les demande par ses réserves et recommandations. La CE estime que la CC2R est sur la bonne voie pour une réelle harmonisation de son territoire. Elle devra évidemment améliorer ce premier PLUi-H par des évolutions que la CE lui recommande de mener en concertation importante avec les élus et surtout avec les habitants.

La CE a constaté que la dimension intercommunale de la CC2R qui a pourtant plusieurs années d'existence n'était pas totalement acquise. Les communes conservent un certain attachement à leur individualité. La CE estime qu'il y a des efforts à faire pour passer de 28 documents d'urbanisme PLU à un seul PLUi mais mesure pleinement toute la difficulté de l'exercice. Finalement le projet de PLUi-H qui a été soumis à l'enquête est un bon début qui devra être conforté dans l'avenir en y associant davantage les habitants.

L'élaboration du PLUi-H est conforme à loi ALUR qui a transféré à l'intercommunalité la planification urbaine. Seul le règlement écrit est commun à toutes les communes. Les plans des zonages restent largement imprégnés par une approche communale ainsi que, à des degrés divers, les OAP, les Emplacements Réservés (ER) et les changements de destination. Il appartiendra à la CC2R, à la faveur de ce premier exercice d'urbanisme intercommunal, de faire éclore une approche qui se situe au niveau du territoire dans son ensemble et de veiller à ce que la prise en compte des problématiques communales puisse se conjuguer avec la stratégie définie au niveau communautaire. Cet effort exigera une action vigoureuse pour que l'association et la participation des populations aux réflexions communautaires en matière d'urbanisme progressent pour atteindre un même niveau dans toutes les communes.

La CE est convaincue que la CC2R a conçu son PADD dans le respect de la loi Grenelle et d'un réel développement durable. La CC2R a effectué un effort considérable pour diminuer l'impact de l'urbanisation étalée qui existait dans les documents d'urbanisme des 28 communes et notamment dans les 9 cartes communales afin de réduire les zones AU. La CC2R indique que les zones constructibles ont été ainsi réduites de 618 ha, sans que l'on puisse avoir la certitude que la réduction d'une zone U ou AU se traduise par un gain réel équivalent de zone A ou N. Dans le projet il a été remarqué que des zones U déjà largement urbanisées ont été reclassées en A alors que ces fonds de jardins ne reviendront jamais à l'agriculture.

La préservation de la biodiversité et de l'environnement naturel du territoire est présente dans le projet par les zonages A et N et leurs nombreuses déclinaisons, six en zone agricole (A, Ae, Aic, Anc, AX, Axa) et sept en zone naturelle (N, Nc, Ne, NL, NT, NTa, NTc), avec des requalifications en « A » voire en « UJ » de zones urbanisées avérées et validées dans les documents d'urbanisme en vigueur. Sur ce dernier aspect, c'est parfois trop eu égard aux

nécessités afférentes à la densification de zones urbaines existantes, au développement économique et agricole et au développement des énergies renouvelables. L'aspect paysager qui est important à préserver ne doit pas être un facteur d'opposition à des projets qui participent également au développement durable tels que carrières, extension d'entreprises, densification urbaine, bâtis agricoles nécessaires aux exploitations, parcs photovoltaïques etc...

La CE a remarqué l'attention portée au volet développement touristique qui s'appuie sur la définition d'objectifs clairement définis et d'un axe fort : le chemin de Compostelle. La corrélation entre le projet touristique et le volet changement de destination est également un point fort du projet.

La CE note que la CC2R a su traiter le volet modes de déplacement doux avec attention. Bien que se situant hors de son champ de compétence, l'action de recensement et de la volonté de participer à la définition d'une politique d'interconnexion est un point positif du projet.

La CE a constaté un manque d'ambition pour le développement des énergies renouvelables, et notamment pour l'implantation de parcs photovoltaïques. Il n'y a dans le projet PLUi qu'une seule zone dévolue au photovoltaïque, laquelle est déjà en service. Quant à l'option de les installer sur d'anciennes carrières, encore faut-il qu'elles ne soient pas dévolues à une réhabilitation agricole. Il est dommageable que le développement durable prôné par le PPAD n'ait pas donné lieu à des développements plus consistants dans le projet de PLUi-H.

La CE estime que la CC2R doit être davantage moteur dans ce secteur, cela fait l'objet **d'une recommandation**.

Il en est de même des zones pouvant recevoir une carrière qui ne sont pas identifiées sur le territoire de la CC2R (à l'exception de celle de Pommevic classée Nc). La CE recommande à la CC2R d'étudier soigneusement cette question qui relève de l'intérêt général notamment pour la construction des très nombreux logements qu'elle prévoit ou pour la réalisation de la LGV. À cette fin la CC2R a accepté de répondre à la demande d'entretien d'un carrier (cf. 39).

La CE relève que la question de l'implantation de sites dédiés à la collecte et au dépôt d'ordures ménagères n'a pas été pris en compte par la CC2R. Ce point de santé publique, directement dépendant du développement démographique souhaité par la CC2R, a pourtant fait l'objet d'une demande justifiée de la SMEEOM que la CE appuie par une réserve cet ajustement demandé du règlement écrit du PLUi-H.

La CC2R a bâti un Programme d'Orientations et d'Actions (POA) consacré au volet Habitat de son PLUi-H destiné à couvrir une période de six ans 2020-2026.

Après examen des dispositions contenues dans le POA et analysé les observations du Public et des PPA, la CE tient à souligner les avancées suivantes qui ressortent de la démarche de la CC2R.

- Elle a estimé que les 3 Axes constitutifs de ce programme et les 7 actions qui les explicitent ont été présentées de manière particulièrement lisible et facilement compréhensible. De plus, elles ont été accompagnées de 19 mesures qui en livrent une traduction opérationnelle.

- Elle a noté avec intérêt les développements visant à produire une offre locative sociale à très faibles loyers pour les ménages les plus précaires avec l'objectif de tendre vers 30% de Prêts Locatifs Aidés d'Intégration (PLAI).
- Elle juge opportune la proposition d'une mesure sur l'adaptation du parc au vieillissement de la population dès lors que cette tendance avait été préalablement identifiée comme un enjeu spécifique au territoire de la CC2R.
- Elle a accueilli favorablement la prochaine mise en place d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) incluant notamment un volet sur l'habitat indigne, un autre sur l'amélioration énergétique ainsi qu'une action de reconquête de la vacance. À cet égard, la mise en place d'une prime « sortie de vacance » et d'une participation financière pour le développement du logement social public illustrent l'engagement de la CC2R. Le lancement de deux études pré-opérationnelles en février 2022 a donné le coup d'envoi de cette démarche OPAH.

Au regard de ces avancées, la CE souhaite mettre l'accent sur une problématique et des insuffisances méthodologiques susceptibles de nuire à l'efficacité de ce Programme d'Orientations et d'Actions :

- La question de la durée du Programme d'Orientations et d'Actions venant à l'appui du Programme Local de l'Habitat.

Le POA présenté dans le dossier d'EP porte sur la période 2020-2026 correspondant à la période minimum de 6 ans prévue par les articles L 302-1 et suivants du Code de la Construction.

Selon toute vraisemblance, le calendrier pouvant conduire à l'approbation du PLUi-H valant PLH ne pourra pas déboucher sur une entrée en vigueur avant début 2024. Ainsi, ce PLH ne couvrira qu'une durée inférieure à 3 ans.

Le premier bilan réglementairement prévu 3 ans après la date d'approbation du PLUi-H (article L 153-29 du CU) devrait ainsi avoir lieu alors que le PLH touchera à son terme.

Pour des raisons réglementaires (durée minimum de 6 ans d'un POA) mais aussi pour des raisons de bon sens liées au caractère inopérant d'un premier bilan triennal intervenant à un an de l'échéance du plan, la CE estime que la période applicable au POA doit être décalée à 2024 - 2030, ce qui **fait l'objet d'une réserve** dans l'avis de la CE.

- Les estimations démographiques et leur traduction en termes de logements sont en décalage fort par rapport aux tendances récentes. À cause des références historiques retenues pour le scénario démographique adopté par la CC2R pour construire son PLUi (cf. CE POA02) et en raison des choix politiques du Conseil Communautaire, le POA présenté à l'EP est bâti sur une hypothèse de croissance de 0,8% par an. Ce taux de croissance est plus de quatre fois supérieur au rythme de croissance démographique observé sur la période 2014-2020 -source INSEE). Ce décalage entre la prévision retenue et la croissance la plus récente observée se retrouve également lorsque l'on examine le nombre de logements.

Dans sa partie « territorialisation de la politique de l'habitat » pages 33 à 88, le POA fournit, commune par commune, l'objectif de production de logements. En cumulant les données fournies pour les 28 communes, celui-ci s'établit à 907 logements.

Au cours de la période de 6 ans immédiatement précédente – entre 2013 et 2019 - il a été produit 428 logements (source Picto Occitanie). Cet écart substantiel n'est pas anodin.

Lorsque la CC2R indique, aux pages 5 et 6/134 de son fascicule « justification des choix retenus », que « son scénario démographique ainsi que sa déclinaison en objectif de production de logements tendent à se rapprocher des orientations du PDH », la CE remarque de son côté que ce PDH portait sur une période 2017-2022 nettement plus courte que l'horizon du PLUi-H et qu'au demeurant il retenait, précisément pour le territoire de la CC2R, une croissance de 0,6% inférieure de 25% au chiffre de 0,8% retenu par la CC2R.

- En matière d'offre de locatif adaptée, traduction lacunaire des objectifs du POA dans les OAP, il est écrit (page 14 et 15 du POA) que « pour les 4 OAP situées en zone urbaine de Valence, Lamagistère et Donzac, les objectifs fixés devraient permettre la réalisation a minima de 50 logements soit 70% des objectifs du PLH ». La consultation du descriptif de ces 4 OAP ne permet de flécher avec certitude que 30 logements, en l'occurrence localisés sur la grande OAP PETRE à Valence d'Agén. Les 3 autres OAP ne contiennent aucune information pouvant s'apparenter à un objectif chiffré.

La CE note enfin la faiblesse du dispositif de suivi et de mesure des atteintes du projet. Le programme d'orientations et d'actions du PLUi-H contient un catalogue des indicateurs de suivi et d'évaluation mais il n'est assorti d'aucune détermination précise des objectifs à atteindre. À titre d'exemple il est mentionné pour l'axe 3 « améliorer la qualité des logements existants » comme indicateur de suivi et d'évolution : « le nombre de dossiers pour travaux d'amélioration énergétique, le nombre de signalement pour indignité, le nombre de logements sociaux réhabilités ». Aucune demande de mesure de la performance n'est donc associée à l'indicateur. Ce faisant le dispositif de suivi se prive, aux yeux de la CE, d'une réelle capacité de pilotage de l'action publique entreprise.

La CE trouve cette faiblesse regrettable alors même que la CC2R, conformément à la loi, prévoit la création d'un observatoire de l'habitat et du foncier, doté d'un budget prévisionnel de 5000 €/an en cas d'externalisation et chargé d'évaluer annuellement le volet H du PLUi et de réaliser un bilan à mi-parcours.

La CE estime que la CC2R doit renforcer son dispositif de suivi et de mesure des atteintes du projet en fixant notamment des objectifs à atteindre. Cela fait l'objet d'une recommandation.

## 1.2. Observations

La participation du public à cette enquête a été relativement faible pendant les permanences (77 entretiens) mais importante sur le site internet du registre dématérialisé où l'on relève 4817 visiteurs.

La très grande majorité des entretiens pendant les permanences et des observations déposées par le public, ont porté sur le PLUi-H, et notamment sur des intérêts particuliers, souvent révélateurs d'une problématique d'intérêt général notamment lorsqu'ils mettent en évidence que le zonage n'est pas aussi impartial ou juste qu'il devrait l'être ou lorsqu'il bride la constructibilité en zone urbaine par le truchement d'une zone UJ peu susceptible de mettre de la nature en ville. Il en est de même pour les servitudes, les ER, les EBC, les PDA, les protections du patrimoine, les changements de destination ...

Les demandes de « constructibilité » de parcelles et de changement de destinations qui sont majoritaires sont au final peu nombreuses : une dizaine pour des changements de zonage et une douzaine pour des changements de destination. Il n'y a qu'une demande pour la suppression d'un EBC et une pour la suppression d'un ER.

La CE a quant à elle émis une cinquantaine de questions sur des aspects plus généraux notamment le règlement écrit, la pertinence et la justification des zonages, les OAP, le POA et la prise en compte des PPR.

Des communes de la CC2R, parties prenantes du responsable du projet, ont déposé, par la voix de leur maire, des demandes de modification du projet pendant l'enquête publique. C'est surprenant et gênant sur le plan déontologique, car ces communes ont participé à l'élaboration du projet qui a été arrêté le 5 décembre 2022 par vote du conseil communautaire dont elles font parties. Puis début 2023, conformément à la réglementation, tous leurs conseils municipaux ont alors été sollicités pour donner leur avis par délibération à prononcer sous 3 mois. Elles ont donc eu le temps et les moyens d'émettre leurs observations. À noter qu'il n'y a eu aucune délibération des 28 conseils municipaux dans le délai imparti ce qui correspond à 28 avis favorables tacites et donc sans la moindre observation d'une quelconque commune membre. Cet état d'aphonie généralisé, mais passager, des communes a plongé la CE dans une profonde perplexité.

En outre certaines de ces demandes ont des incidences notables sur le projet et sur des parcelles privées, tels que des changements de zonage ou de nouvelles servitudes (ER, protection paysagère ...). La CE estime que ces demandes qui n'ont pas été étudiées par l'ensemble des PPA et dont le public n'a pas eu connaissance dans le dossier d'enquête, sauf à consulter en temps réel les registres, sont des éléments du projet qui, s'ils étaient acceptés par la CC2R, pourraient être source de contentieux et de faiblesse juridique, voire devoir nécessiter une nouvelle enquête publique. Ainsi à l'exception d'ajustements à la marge, la CE n'a pas donné suite à ces requêtes.

La CE, après étude des réponses de la CC2R, s'est attachée à donner un avis impartial et homogène pour que les cas similaires soient traités de la même manière.

Les références entre parenthèses se reportent aux questionnements de la CE (cf. CE xxx) conformément au PV de synthèse, et/ou aux observations du public (cf. nn) conformément à leurs numérotations du registre dématérialisé (RD), et figurent dans la table des matières du volume 1.

## **1.3. Conclusions**

### **1.3.1. La pertinence du projet PLUi-H**

La CE estime que le PLUi-H est un projet sérieux, efficace et cohérent qui prend en compte les documents supérieurs existants, notamment le SRCE et les SRADDET dans une réelle volonté

de structurer l'urbanisation de la CC2R dans l'intérêt général. Cependant, la commission d'enquête s'est montrée vigilante pour que cette notion d'intérêt général soit réellement effective, notamment par rapport à des intérêts particuliers qui ont également le droit d'être étudiés et protégés. Ses avis émis résultent d'un bilan « avantages – inconvénients », pour chacune des modifications proposées, dûment justifié et motivé.

La CE a constaté que des zones actuellement classées UB ou UC dans les documents d'urbanisme en vigueur se retrouvaient qualifiées en A au PLUi-H sans justification. Même si cela semble possible juridiquement il relève du bon sens qu'une zone urbanisée ne pourra être exploitée en A et que les classifications A ou U doivent correspondre à la réalité du terrain. Ces parcelles constructibles dans les documents d'urbanisme en vigueur sont classées en A dans le PLUi-H alors que leur valeur agronomique n'est pas démontrée et qu'elles ne sont pas adaptées à l'activité agricole en raison de leur taille, de leur topographie, de la nature de leur sol ou de leur enclavement. Basculer arbitrairement une zone UB en A interdit le remplissage des dents creuses existantes et est contraire à l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés des zones urbaines introduite par la loi Climat et résilience.

Ces zonages en « A » en des lieux très urbanisés n'ont pas été justifiés par la CC2R malgré les questionnements de la CE dans le PV de synthèse et la CE n'entend pas les cautionner. Elle a donc demandé par une réserve que la CC2R apporte ces justifications. La CE s'en remet au contrôle de légalité. Il appartiendra aux services de l'État de se prononcer.

De même des secteurs bien urbanisés qui étaient en A dans les documents d'urbanisme en vigueur conservent cette dénomination inadéquate alors que le passage au PLUi aurait dû être l'occasion d'une mise à jour reprenant la réalité du terrain sur l'ensemble du territoire.

### 1.3.2. Les améliorations à apporter au projet PLUi-H

Lors de l'étude du dossier d'enquête, la CE a constaté que la CC2R ne justifiait aucun des emplacements réservés (ER) du projet en se contentant de pérenniser ceux existants dans les documents d'urbanisme en vigueur. Dans le cadre d'une élaboration d'un PLUi la copie de départ est blanche et il semble légitime que la CC2R établisse ce type de document en procédant à des examens systématiques de l'existant. La CE **fait une recommandation** en ce sens. De fait la demande effectuée en cours d'enquête par la commune de Golfech, pour instaurer un ER sur la parcelle AA27, ne peut évidemment pas être prise en compte (cf. 16). De même la CE est défavorable à l'instauration d'un ER sur une parcelle agricole exploitée qui interdirait l'agrandissement d'une truffière (cf. 48).

Il en est de même des EBC et autres servitudes qui sont souvent la reprise de l'existant, sans justification et sans aucune certitude de leur bien-fondé. À quelques rares exceptions les propriétaires n'ont pas vu, voire compris, l'impact que le PLUi-H pouvait avoir sur leur patrimoine. Aussi l'EBC injustifié, inexistant et instauré en 2008 au PLU d'Auvillar, à l'insu de sa propriétaire âgée, doit être retiré (cf. 106).

Les OAP ont été toutes étudiées par la CE. En règle générale, malgré des erreurs, des incohérences avec le POA, des descriptions et des modalités laconiques elles sont acceptables. Néanmoins l'OAP Village à Saint-Antoine contestée par les habitants et considérée comme injustifiée par la CE fait l'objet d'une réserve à l'appui de son retrait, voire de sa modification par deux réserves subsidiaires (cf. CE SA02). L'OAP ULM à Malause, qui n'a suscité aucune observation du public, a fait également l'objet d'une étude approfondie par la CE qui conclut par sa demande de retrait (réserve). La CE demande également des modifications d'OAP notamment pour que la prise en compte du PPRi en vigueur.

Il y a eu une quinzaine de demandes de changements de destinations de bâtiments agricoles en zone A dont certains estampillés « éléments du patrimoine ». Toutes ces demandes ont reçu la même réponse de la CC2R qui estime que le recensement établi en 2017 ne doit pas être modifié (sauf erreurs avérées) et cela sans justification relative au bâtiment ou à sa situation. La CE estime que ces bâtiments candidats à ce pastillage ne créeront ni une imperméabilisation supplémentaire, ni une consommation de terres agricoles et n'auront pas d'impact négatif agricole. Ce pastillage qui est un préalable nécessaire devra se conjuguer le moment venu avec l'avis conforme de la CDPENAF sans certitude d'accord. Ces bâtiments peuvent contribuer à répondre à la demande de logements ou à des diversifications. La CE favorable à ce pastillage émet une **réserve** globale pour la prise en compte de ces demandes.

Les demandes de constructibilité ou de changements de zonages sont très faibles en nombre et en superficie. Lorsqu'elles découlent de raisons que la CE estime légitimes, elles sont confortées par l'émission de **réserves**.

Les autres améliorations voulues par la CE à apporter au projet sont explicités ci avant au chapitre 5 du volume 1, notamment pour le volet habitat.

### **1.3.3. Le bilan avantage et inconvénients du projet PLUi-H**

#### **Avantages**

/ Le PLUi-H, de par son existence sur un territoire aussi disparate du point de vue des documents d'urbanisme est un facteur de cohérence pour le développement et la cohésion du territoire.

/ Le PLUi-H présenté à l'enquête publique marque un réel progrès en matière de sobriété foncière.

/ Le PLUi-H s'appuie sur des choix assumés quant à la répartition géographique de la croissance démographique attendue.

/ Ce PLUi-H affirme clairement un axe de développement économique suivant la vallée de la Garonne.



/ Le PLUi-H permet la mise en place de politiques spécifiques aussi bien en matière de STECAL que de changements de destination.

/ Le PLUi-H répond à un réel besoin de maîtrise de l'urbanisation en remplaçant l'absence de document d'urbanisme dans 5 communes assujetties au RNU, et des documents rudimentaires pour 10 autres communes tels 9 cartes communales et un POS.

/ le PLUi-H contribuera à la réduction de l'étalement urbain que pouvaient autoriser le RNU et les cartes communales existantes.

/ Le PLUi-H, dans son volet PLH, marque une inflexion positive en matière de logements locatifs sociaux.

/ Le volet « H » du PLUi-H résulte d'une démarche volontaire de la CC2R.

/ Le PLUi-H présente un ajustement plus fin du potentiel de logements malgré une projection démographique optimiste et décalée par rapport aux données des dernières années.

/ Le PLUi-H résulte d'un travail approfondi de recherche des éléments clefs de l'habitat dans les 28 communes de la CC2R, ce qui va être poursuivi par la mise en place d'un Observatoire de l'habitat et du foncier, étant positivement observé que cette opération est conçue comme un moyen de rapprocher les partenaires et organismes locaux et d'impliquer l'ensemble du territoire.

/ Le POA, élément clef du PLUi-H vient à l'appui d'une politique de sobriété foncière en mettant en place des moyens d'action renforçant les sorties de vacance.

/ Le POA prévoit une approche diversifiée de l'offre qu'il s'agisse des ménages les plus précaires, des jeunes ou de l'adaptation du parc au vieillissement de la population.

/ La mise en place d'une nouvelle Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) à l'échelle de l'intercommunalité est un élément positif au regard de la qualité des logements offerts à la population de la CC2R.

/ Le PLUi-H permet la mise à jour des documents d'urbanisme existants.

### **Inconvénients**

/ Le PLUi-H souffre d'avoir fait l'objet d'une incubation trop longue et d'une actualisation trop légère. Le PLUi-H traite d'une réalité dépassée et organise l'urbanisation du territoire sur la base de prévisions généreuses, ce qui n'optimise pas l'occupation des sols.

/ Le PLUi-H n'apporte pas de grande valeur ajoutée en matière de développement des énergies renouvelables.

/ L'implication communale a fait défaut au moment de la phase décisionnaire ce qui pourrait se traduire par un défaut d'appropriation du PLUi-H par les habitants.

/ Les OAP assorties de schémas d'aménagement succincts et peu éclairants au regard des objectifs du POA manquent de justifications.

/ Les questions d'assainissement pourtant cruciales dans certaines communes sont insuffisamment étudiées et justifiées.

/ Le décalage entre la date formellement prévue pour le démarrage du Programme d'Orientation et d'Action, 2020, et la date qui sera réellement constatée, début 2024 au mieux, réduit la portée du programme et rend inopérant un bilan triennal effectué en fin de période.

/ La méthode employée pour établir les prévisions démographiques et le chiffrage des besoins en logements manque de rigueur, rendra très délicate l'interprétation au fil du temps des écarts entre prévisions et réalisations et constituera autant d'incertitudes quant au choix des actions correctives.

/ L'absence souvent relevée dans les OAP d'indications précises traduisant les objectifs du POA est de nature à fragiliser l'atteinte de ces derniers.

/ Le PLUi-H a reçu un avis nuancé des services de l'État et de l'Ae que la CC2R devra prendre en compte.

/ Les habitants ont peu compris les enjeux du projet.

/ Le projet souffre d'un manque de précision des outils de mesure de la performance.

#### **1.3.4. Conclusion et avis de la commission d'enquête pour l'élaboration du PLUi-H**

En conclusion la CE estime que le bilan avantages/inconvénient du projet PLUi-H est globalement et de façon importante en faveur des avantages. Le projet s'inscrit judicieusement dans un mouvement général, stimulé au plan législatif, qui positionne le PLUi comme un point de passage obligé de l'aménagement du territoire. L'existence d'un volet Habitat, tel qu'il a été établi par la CC2R vient, au travers de son POA et malgré les imperfections relevées, enrichir le PLUi-H soumis à l'enquête publique et contribue au bilan globalement positif que la CE en dresse.

Afin d'améliorer ce projet, certains points méritent d'être ajustés ou amendés comme explicité ci-avant. Ils font l'objet de réserves et de recommandations. Ces réserves et ces recommandations relèvent toutes de l'autorité du responsable du projet la CC2R. Leur prise en compte n'engendrera pas des modifications substantielles du projet et n'interférera pas sur

l'équilibre général du projet. Quelques-unes sont d'ores et déjà acceptées par le responsable du projet conformément aux engagements qu'il indique dans son mémoire en réponse.

La commission d'enquête, pour se forger une opinion et donner un avis circonstancié, a étudié le dossier du projet et l'ensemble des observations du public. Elle a établi un mémoire de questions qui a été inclus dans le procès-verbal de synthèse. Ce procès-verbal a été communiqué au responsable du projet pour qu'il puisse apporter ses éléments de réponse. Le responsable du projet a répondu pour une part aux questions de la commission d'enquête dans son mémoire en réponse, intégré en ajout dans le PV de synthèse.

⇒ considérant que le dossier présenté à l'enquête publique contient toutes les pièces réglementaires et informations permettant d'apprécier le projet, notamment le rapport de présentation, l'avis de la Ae, les avis des PPA, le règlement écrit et graphique, les documents décrivant les OAP et les changements de destination et le POA relatif au programme des orientations et des actions pour le volet habitat ;

⇒ considérant le déroulement régulier de l'enquête publique, la complétude du dossier soumis à l'enquête publique très volumineux, détaillé, comportant des coquilles et oublis, ce qui n'est pas exceptionnel pour plus de 3000 pages ; ce dossier d'exploitation complexe sur certains points notamment le règlement graphique, fut globalement apte à répondre aux interrogations du public et à son information durant les 39 jours de la durée de l'enquête ;

⇒ considérant la publicité de cette enquête, tant légale que complémentaire, réalisée correctement par la CC2R et l'ensemble des communes ;

⇒ considérant la procédure d'élaboration du projet de ce PLUi-H avec ses phases de concertation, les réunions publiques et les réunions avec les PPA ;

⇒ considérant les observations émises par le public, leurs analyses approfondies par la commission d'enquête, les questions émises par la commission d'enquête, les réponses fournies par le responsable du projet, les analyses et évaluations par la commission d'enquête, rapportées au premier tome chapitre 5 du volume 1 de son rapport ;

⇒ considérant que le projet répond aux objectifs annoncés dans le PADD ;

la commission d'enquête estime que ce projet est recevable avec certains points, indiqués ci-avant, pouvant être améliorés qui font l'objet de réserves et de recommandations ;

**La commission d'enquête, en toute indépendance et à l'unanimité, émet un avis favorable au projet du Plan Local d'Urbanisme valant programme local d'Habitat (PLUi-H) de la Communauté de Communes des 2 Rives (CC2R), avec les 17 réserves et les 9 recommandations suivantes :**

### **Réserves**

RES. 1 : modifier le règlement conformément à la demande du SMEEOM (cf. 83).

RES. 2 : retirer l'article 5.8 des règles communes (cf. CE REG02).

RES. 3 : retirer l'OAP Village à Saint-Antoine, avec en réserve subsidiaire n°1 corriger le périmètre pour en soustraire les parcelles 140 et 139, et en réserve subsidiaire n°2 supprimer la modalité opératoire d'une seule opération d'ensemble (cf. CE OAP02, 110, 111, 118, CE SA02).

RES. 4 : modifier les périmètres de 3 OAP pour en exclure les zones rouges du PPRi en vigueur à La Sabatière à Dunes, Montplaisir à Espalais, La Couture à Mansonville (cf. CE OAP05).

RES. 5 : retirer l'EBC sur les parcelles B621, B622 et B623 à Auwillar avec en réserve subsidiaire retirer une partie significative de l'EBC pour permettre la construction d'annexes (cf. 106).

RES. 6 : adapter le zonage UT et N au château de Lamotte à Bardigues comme demandé par le propriétaire et soutenu par l'UDAP82 et le maire (cf. 66 – 97, 67 – 70).

RES. 7 : modifier le périmètre de l'OAP artisanale « Roux » 1Auxa de Bardigues pour y intégrer les parcelles A43 et A292 (cf. 95, 67 – 70, CE BA01).

RES. 8 : identifier sur les DGR par pastillage les bâtiments agricoles qui pourront faire l'objet d'une demande de changement de destination, lequel sera ensuite soumis à l'accord de la CDPENAF (cf. 74 – 113, 92, 94 – 112, 11 – 33, 34 – 36, 52, 22, 73, 87, 18, 41 – 93 – 108, 19 – 20).

RES. 9 : accorder la constructibilité des parcelles suivantes : une partie de la W27 à Castelsagrat (cf. 59), la C646 et voisines à Donzac (cf. 34 – 36), une partie de ZH2 à Dunes (cf. 125), une partie de la WC28 à Malause (cf. 82).

RES. 10 : retirer le zonage UJ en restituant un zonage UB pour la parcelle C1045 et ses voisines à Donzac (cf. 37 – 80).

RES. 11 : justifier le zonage A des secteurs très urbanisés notamment à Gasques (cf. 26, CE GA01).

RES. 12 : reclasser en zonage A au lieu du zonage Ae la parcelle C540 à Gasques (cf. 76, 72).

RES. 13 : reclasser en zonage Ae le secteur des points hauts de Bourdailles à Malause (cf. 61 – 105).

RES. 14 : retirer l'OAP « ULM » à Malause ainsi que son zonage NL (cf. CE ML02).

RES. 15 : restaurer en zonage A la totalité de la parcelle C931 (truffière) à Montjoi et y retirer l'emplacement réservé (cf. 48).

RES. 16 : retirer la parcelle C952 du périmètre de l'OAP Ganel à Montjoi (cf. 96 – 119).

RES. 17 : reporter la période d'application du POA à 2024 - 2030.

## Recommandations

REC. 1 : corriger tous les oublis, erreurs, coquilles signalées par la CE et reconnues par la CC2R (cf. CE REG01, 114, CE BA01, CE CA01, 06, 85 – 86 – 115, 92, CE DU01, 88, CE GO01, CE GO02, CE LP02, CE ML01, CE ME01, CE PE01, 47).

REC. 2 : préciser le règlement pour le stationnement caravanes et camping-cars (cf. 14, CE REG01, CE REG 02).

REC. 3 : modifier le classement en zonage « A » et instaurer un STECAL à Dunes (cf. 81).

REC. 4 : modifier le règlement pour permettre la construction d'annexes en zone « éléments de paysage à préserver » à l'instar du règlement de la zone UJ (cf. 69).

REC. 5 : établir un document récapitulatif tous les emplacements réservés de la CC2R indiquant pour chacun sa justification, sa situation et sa surface.

REC. 6 : être davantage moteur pour le développement des énergies renouvelables notamment pour le photovoltaïque.

REC. 7 : effectuer une publicité du présent rapport qui dépasse la publicité strictement légale.

REC. 8 : prendre en compte les avis de l'Autorité environnementale (Ae) et des Personnes publiques associées (PPA).

REC. 9 : renforcer le dispositif de suivi et de mesure des atteintes du projet en fixant notamment à l'observatoire comme mission première d'établir un catalogue de mesure de la performance comprenant des objectifs précis.

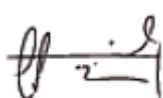
Le 7 septembre 2023

La commission d'enquête

Christian BAYLE



Christian TOURAILLES



Martial STAMBOULI



Page vierge

## **2. Conclusions motivées et avis sur l'approbation des 4 PDA**

Page vierge



## 2. L’approbation des 4 PDA

### 2.1. Généralités

La loi relative à la liberté de Création, à l’Architecture et au Patrimoine (LCAP) prévoit la possibilité de modifier le périmètre de protection classique d’un disque de rayon de 500 m (loi du 25 février 1943) centré sur le monument historique, sur proposition de l’architecte des bâtiments de France, après enquête publique, consultation du propriétaire ou de l’affectataire domanial du monument historique, de la commune concernée et accord de l’autorité compétente en matière de plan local d’urbanisme.

L’instauration d’un Périmètre Délimité des Abords (PDA) permet ainsi de substituer au périmètre classique du disque de 500 mètres une délimitation adaptée à la réalité du terrain et aux différents enjeux relatifs à l’habitat et au patrimoine. Cependant dans ce périmètre l’avis de l’ABF devient un avis conforme auquel le Permis de Construire devra obligatoirement satisfaire même s’il n’y a pas de covisibilité.

Le volet périmètre délimité des abords (PDA) concerne quatre communes de la CC2R, toutes 4 situées dans le département du Tarn et Garonne :

- La commune de DONZAC qui abrite environ 1000 habitants. L’implantation du village remonte à l’époque gallo-romaine et le site était un important pôle d’échange au Moyen Age (port, marché, foire). Le PDA qui est relatif à l’église, inclut dans son tracé l’intégralité du village ancien et les principaux édifices classés de la ville.
- La commune de GOUDOURVILLE qui abrite 948 habitants et fait partie de l’agglomération de Valence d’Agen. Elle comporte deux sites inscrits, le château qui est privé et l’église saint Julien, dont les périmètres impactent toute la commune. Le PDA est relatif à ces deux monuments.
- La commune de POMMEVIC qui abrite 551 habitants et fait partie de l’agglomération de Valence d’Agen. Elle comporte deux sites inscrits, l’église saint Denis et le pigeonnier de Roques. Le PDA n’est relatif qu’à l’église, appartenant à la commune. Il est totalement inclus dans le périmètre des 500 m.
- La commune de VALENCE D’AGEN qui abrite 5233 habitants comporte quatre sites inscrits, les deux lavoirs allée des Fontaines et Saint Bernard, le château de Castels et le monument aux morts de la commune, dont le rayon de covisibilité impacte toute la commune. Fondée au XIII<sup>e</sup> siècle par Edouard I<sup>er</sup> d’Angleterre, elle a la particularité d’être une bastide anglaise. Le PDA ne concerne que les 2 lavoirs et l’église qui appartiennent tous les trois à la commune

## 2.2. Observations

Conformément au code du patrimoine la commission d'enquête a consulté les propriétaires des monuments concernés par les PDA, soit donc les 3 communes de Donzac, Goudourville et Pommevic pour leur église, la commune de Valence d'Agen pour son monument aux morts et ses deux lavoirs.

La commune de Pommevic a répondu par message en date du 27/06/2023 (annexe E1 en volume 2). Celle de Donzac a répondu par lettre du maire de la commune en date du 07/08/2023 (annexe E3 en volume 3). Les échanges figurent en annexe du rapport d'enquête volume 2.

Les communes de Goudourville et de Valence d'Agen n'ont pas répondu au questionnaire.

La CE a également consulté les propriétaires privés du château de Goudourville, Geneviève et Jean-Christophe Mifsud-Carayon, qui après contacts téléphoniques ont répondu (annexe E4 en volume 2).

La CE a jugé utile de solliciter l'avis de l'UDAP du Tarn et Garonne et du Lot et Garonne. Les courriers de saisine ainsi que le courrier de réponse de l'UDAP du Tarn et Garonne, en date du 28 juillet 2023, figurent dans l'annexe du rapport d'enquête (annexe G en volume 2).

Sur un total de 125 contributions, la CE a reçu 2 observations portant sur le PDA. Elles concernaient toutes les deux la commune de Valence d'Agen. La CE a également ajouté ses propres questionnements au responsable du projet, la CC2R, dans son PV « généralités ». Le questionnement de la CE, la réponse de la CC2R et l'avis de la CE sont analysés en volume 1 chapitre 5.

## 2.3. Conclusions

La CE présentera en premier lieu ses conclusions sur le projet et son périmètre puis étudiera un bilan avantages/ inconvénients.

### 2.3.1. La pertinence de la création des 4 PDA

#### Commune de DONZAC

Un membre de la CE a effectué une visite du site le 04 juillet de 08h30 à 09h00. Il a pu constater l'important patrimoine bâti témoin de la grandeur médiévale. Le village se situe sur un éperon dominant la plaine et son centre comprend de nombreuses « maisons bourgeoises ». La commune présente la particularité d'abriter outre l'église locale une chapelle dite des « marins » vestige de l'activité fluviale du bourg.

Ci-contre vues de la chapelle des marins depuis le porche de la mairie et de l'entrée principale du village avec vue sur l'église. L'ensemble possède une homogénéité architecturale et patrimoniale mise en valeur de façon attentive par la commune.



Les planches d'illustration insérées dans le dossier témoignent clairement de la préservation du site dans le temps. La comparaison entre les photographies aériennes de 1950 et de 2022 démontre, aux yeux de la CE, que le cœur du village de DONZAC n'a pas été transformé par la mutation urbaine des 30 glorieuses. L'urbanisation s'est produite par étalement urbain à partir des espaces fonciers environnants.

Ci-contre une capture d'écran du site IGN « Remonter le temps » avec la comparaison d'une planche Scan50 historique des années 1950 à gauche, et une photographie aérienne de l'année 2022, à droite



La protection actuelle centrée sur l'église de DONZAC comprend tout le périmètre ancien du village ainsi que de nombreux abords situés dans la plaine alluviale et qui intègrent, comme indiqué dans le dossier « une grande partie des constructions individuelles récentes et de plusieurs lotissements récents ».

Le projet de PDA exclura ces zones d'habitations du secteur soumis à avis et permettra également de lever les contraintes sur de nombreuses unités foncières situées à proximité de village.

#### **Avis de la CE**

La CE estime que la création d'un PDA sur la commune de Donzac répond aux objectifs et permettra de rationaliser l'espace soumis à avis sans porter atteinte à la préservation du patrimoine existant.

#### Commune de GOUDOURVILLE

La CE remarque que le projet de PDA vise à protéger le patrimoine architectural existant et les secteurs contribuant à sa perception. Cette dernière notion concerne particulièrement le château de Goudourville situé sur un promontoire.

La CE observe toutefois que la création du PDA va se traduire par une augmentation notable des zones bâties concernées par un classement patrimonial, alors même qu'elles se situent hors du rayon de protection des 500m. il s'agit notamment du hameau de Lamarque, des habitations situées aux entrées Est, Sud-Ouest et Ouest de la commune. Ce tracé se justifie selon le projet par le fait qu'il se compose de « corps de fermes anciens de grande qualité architecturale et paysagère notamment au nord du village ».

Dans le cas du hameau de Lamarque la proposition est justifiée « *par la protection des espaces fortement perceptibles dans l'appréhension du château ...il s'agit notamment : des terres agricoles de la plaine alluviale* ».

En l'espèce la zone photographiée inclut sur sa gauche le hameau de Lamarque, constitué d'habitations et de bâtiments.



Le projet de PDA permettra toutefois de lever les contraintes sur de nombreuses unités foncières situées à proximité de village et hors du champ de visibilité du château.

#### **Avis de la CE**

La CE estime que la création d'un PDA sur la commune de Goudourville répond aux objectifs et permettra de rationaliser l'espace soumis à avis sans porter atteinte à la préservation du patrimoine existant. Elle observe cependant l'absence de consultation des propriétaires des zones nouvellement insérées dans le projet.

#### Commune de POMMEVIC

La CE remarque que le projet de PDA vise à protéger le patrimoine architectural existant, principalement constitué par l'église de Pommevic en restreignant la surface protégée « aux seuls tissus urbains anciens du village ».

Cette volonté se traduit par une surface du PDA nettement moins importante que celle du périmètre protégé, diminuant ainsi les contraintes d'urbanisme sur les parties concernées.

#### **Avis de la CE**

La CE estime que la création d'un PDA sur la commune de Pommevic répond aux objectifs et permettra de rationaliser l'espace soumis à avis sans porter atteinte à la préservation du patrimoine existant.

#### Commune de VALENC D'AGEN

La CE a procédé à une visite du centre de la ville de Valence d'Agen le 30 mai de 13h00 à 14h00. Elle contient deux des trois monuments inscrits au patrimoine et le centre historique notamment le quartier de la halle, ce dernier ayant obtenu le label



« patrimoine du XX<sup>e</sup> siècle ». Cette bastide présente la particularité d'avoir été fondée au XIII<sup>e</sup> siècle par Edouard 1<sup>er</sup> d'Angleterre. À cette occasion la CE a pu constater l'insertion des lavoirs dans le cœur de ville et leur architecture singulière.

De même la place Chaumeil où se situe le monument aux morts de la guerre de 1914-1918 de Valence d'Agen, inscrit en 2018, présente un ensemble homogène.



L'ensemble des monuments historiques est répertorié dans les guides touristiques locaux et régionaux.



Église notre dame de Valence d'Agen



Halle de Valence d'Agen

Concernant les notions de densité et d'étendue significative de bâtiments et d'espace, le périmètre proposé regroupe sur son emprise l'ensemble des bâtiments et monuments emblématiques de commune.

L'extension du périmètre protégé à de nouvelles zones sur le flanc Ouest de la commune entraîne la création d'une servitude publique pour quelques habitations qui n'étaient pas situées dans le périmètre des 500m. La CE observe cependant que l'avis des propriétaires des zones nouvellement insérées dans le projet ne figure pas dans le dossier d'enquête.



#### **Avis de la CE**

La CE estime que la création d'un PDA sur la commune de Valence d'Agen répond aux objectifs et permettra de rationaliser l'espace soumis à avis tout en assurant une cohérence architecturale dans le cœur de ville d'une bastide touristique réputée. Elle observe cependant l'absence de consultation des propriétaires des zones nouvellement insérées dans le périmètre, qui n'est pas obligatoire mais loin d'être interdite.

### **2.3.2. Les périmètres du projet des 4 PDA**

#### Commune de DONZAC

La CE remarque que le projet de PDA vise à protéger le patrimoine architectural existant et les secteurs contribuant à sa perception, point important s'agissant d'un village situé sur un belvédère. Le tracé répond globalement à cet objectif et assure une nette différenciation entre habitat ancien et construction pavillonnaire.

La CE note toutefois que l'insertion de la parcelle 1114 dans le tracé du PDA se cumule avec la volonté de créer sur cette même parcelle une OAP pouvant accueillir environ 08 logements (OAP Mongelet).

Interrogé sur ce point particulier, l'UDAP 82 n'a pas mentionné d'observation relative à cette opération. Aussi en dépit des contraintes architecturales qui vont accroître le coût financier de l'opération, la CE estime que cette densification d'une dent creuse du cœur de village répond aux objectifs du volet habitat de projet de PLUI-H sans porter atteinte à la qualité architecturale du village.

**Avis de la CE**

La CE émet un avis favorable au périmètre du PDA de la commune de Donzac.

Commune de GOUDOURVILLE

La CE remarque que le PDA permet de libérer de l'espace foncier tout en élargissant le champ des espaces protégés notamment en ce qui concerne le château de Goudourville.

Au travers des remarques exprimées par le propriétaire du château de Goudourville, la CE estime que la protection des abords du château est plus dépendante d'un encadrement adapté des activités locales que d'une modification du périmètre du PDA.

**Avis de la CE**

La CE émet un avis favorable au périmètre du PDA de la commune de Goudourville.

Commune de POMMEVIC

Le PDA permet la protection des monuments historiques tout en excluant de son périmètre une vaste zone de plus de 2 km<sup>2</sup> qui était située dans le rayon de 500 m. Ces secteurs sont essentiellement agricoles et urbanisés par des constructions individuelles ou pavillonnaires récentes.

La CE note que deux des trois OAP (OAP des Aygues et OAP Village) recensées sur le territoire de la commune se situent dans le périmètre du projet de PDA.

Ces opérations font l'objet de remarques de l'UDAP 82 portant sur la réalisation de voiries, qui ne sont pas répertoriées dans le règlement écrit du projet de PLUI-H. L'avis conforme de l'ABF étant indispensable à la réalisation de toute opération dans le périmètre du PDA, la CE estime que ses prescriptions doivent être clairement et précisément notifiées dans le règlement d'urbanisme.

**Avis de la CE**

La CE émet un avis favorable au périmètre du PDA de la commune de Pommevic assorti **d'une réserve** portant sur les OAP et le règlement écrit.

Commune de VALENCE d'AGEN

La CE remarque que le projet de PDA vise à protéger le patrimoine architectural existant et les secteurs contribuant à sa perception.

Le tracé répond globalement à cet objectif et assure une nette différenciation entre habitat ancien et construction pavillonnaire.

La CE observe cependant que l'extension du PDA sur l'avenue Esparbes qui selon le dossier « marque l'entrée Est de la ville ancienne par un urbanisme et une architecture spécifique du début du XX<sup>e</sup> siècle » semble ne pas correspondre à l'urbanisation existante.

Cette avenue se termine par un croisement de facture récente et les habitations existantes à cet endroit ne répondent pas à la description d'une architecture du début du XX<sup>e</sup> siècle. Une lecture de la vision Google earth du lieu indique la présence d'un lieu de culte situé dans une ancienne maison d'habitation, d'une structure de type hangar transformé en atelier, l'existence d'un portique de lavage de voiture. La voirie largement artificialisée est longée de lampadaires récents et les habitations bordant la voie sont à l'évidence des constructions pavillonnaires postérieures au début du siècle.



Vue générale du secteur proposé en classement PDA

Ci-contre : vue du boulevard Esparbes et des habitations proposées en classement PDA.



Au vu de la topographie des lieux, la logique d'unité architecturale ancienne n'apparaît pas aux yeux de la CE.

La CE estime que la protection des approches de l'entrée de la ville à cet endroit relève plus d'un choix de règles d'urbanismes (choix du zonage, détermination des mobiliers urbains notamment) que d'une politique de protection patrimoniale.

En conséquence, la CE estime que le tracé qui prend légitimement en compte la protection du secteur de l'écluse mérite d'être adapté au niveau de l'avenue Esparbes.

#### **Avis de la CE**

La CE émet un avis favorable au périmètre du PDA de Valence d'Agen **assorti d'une réserve** portant sur son tracé au niveau de l'avenue Esparbes.

### **2.3.3. Le bilan avantages inconvénients du projet des 4 PDA**

#### **Avantages**

/ Une règle contraignante mais unique.

La CE estime que la réalisation d'un PDA, en dépit des inconvénients précédents constitue une rationalisation d'une procédure administrative source de litiges. La notion de covisibilité fait place à la définition d'un secteur géographique à l'intérieur duquel la même réglementation s'appliquera à tous. Cette amélioration du dispositif juridique est d'ailleurs soulignée par le rapport de la Cour des Comptes sur « la politique de l'État en faveur du patrimoine monumentale » en date du 14 avril 2022 qui constate cependant que ce « processus s'accomplit à un rythme très lent ». Certes plus contraignante, la procédure à suivre sera également, aux yeux

de la CE, plus compréhensible par les citoyens. **Ce point constitue un atout important du projet des PDA.**

/ Une règle unique facteur de cohérence.

Outre la simplification de la gestion administrative des dossiers, la CE estime que cette mesure sera à même de permettre une harmonisation des travaux dans les secteurs considérés susceptibles de renforcer les attraits patrimoniaux et architecturaux du secteur protégé et ainsi conforter ou accroître son attractivité. **Ce point constitue un atout important du projet des PDA.**

/ Une création en cohérence avec le projet d'urbanisme.

La création des PDA et notamment celui de la commune de Valence d'Agen, cœur du territoire, s'inscrit en cohérence avec le PADD du PLUi-H qui vise à développer l'attrait touristique de la CC2R. L'orientation 3 et son axe 1 dont l'objectif consiste à « s'appuyer sur la richesse patrimoniale pour valoriser et développer le patrimoine » décrivent précisément la volonté de la CC2R de mettre en valeur son patrimoine et la création des PDA est partie intégrante de cette politique. La CE estime que les lignes directrices du PADD et les outils de gestion associés du projet de PLUi-H constituent des données précises de sa politique patrimoniale. **Ce point constitue un atout important du projet des PDA.**

/ Commune de DONZAC

Le travail collaboratif entrepris par la commune de Donzac, la rationalisation de l'espace urbanisé soumis à avis et le gain de surfaces foncières agricoles qui ne seront plus grevées de servitudes architecturales sont, aux yeux de la CE, les avantages essentiels du PDA.

/ Commune de GOUDOURVILLE

Le projet prend en compte la protection du patrimoine et le soutien à l'économie locale. Le dossier mentionne clairement que la volonté du projet vise à maintenir « la protection des espaces fortement perceptibles dans l'appréhension du site du Château, et contribuant par conséquent directement à la qualité de sa présentation. ».

En effet le château de Goudourville, situé sur un promontoire (Pech), se détache nettement de la plaine environnante, comme la présentation vidéo de son site internet permet de le constater. Cet acteur économique privé, qui selon les informations publiées sur son site bénéficie notamment du soutien de l'Union Européenne, de la région Occitanie, de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) du Tarn et Garonne, de la Fondation de France est à la fois un site historique et un acteur du secteur touristique (séminaires, mariage, location de vacances) qui a réalisé un chiffre d'affaires de 120.000 € en 2022.

La CE estime donc que la prise en compte des éléments permettant la valorisation d'un patrimoine concourant directement à l'activité économique de la commune est un élément important du projet de PDA.

Dans le même temps la CE note la volonté de permettre le maintien des activités agricoles dans un secteur fortement marqué par ce type d'activité.



/ Commune de POMMEVIC

La rationalisation de l'espace urbanisé soumis à avis et le gain de surfaces foncières agricoles qui ne seront plus grevées de servitudes architecturales sont les avantages essentiels du PDA.

Commune de VALENCE D'AGEN

Le travail de recensement entrepris par la commune a permis la rationalisation de l'espace urbanisé soumis à avis et la création d'un ensemble cohérent pour une commune dont la qualité architecturale est largement reconnue et lui assure une attractivité touristique certaine.

Les ABF exerçant la fonction de responsable unique de sécurité (RUS) pour les monuments dont ils sont conservateurs, le travail de recensement et de délimitation assure, aux yeux de la CE, une meilleure connaissance des édifices classés recevant du public et donc une meilleure anticipation des problématiques de sécurité générale et incendie. Ce point paraît un aspect positif de la création du PDA notamment pour une commune touristique comme Valence d'Agen.

Le gain de surfaces foncières agricoles qui ne seront plus grevées de servitudes architecturales, et la prise en compte des axes de développement économiques dans la délimitation du PDA constituent également un point fort du projet.

### **Inconvénients**

/ Une création source de contraintes.

La création de servitude publique qui se traduit par l'obligation de respecter un règlement écrit contraignant et la modification du cadre d'obtention des documents d'urbanisme. La CE souhaite mentionner que le périmètre proposé concerne tout à la fois une population résidente à temps complet et une activité commerciale permanente. La mise en place d'une servitude d'utilité publique entraînera donc des contraintes réelles et permanentes. Ces contraintes porteront notamment sur le choix et les modalités de rénovation et leurs conséquences financières souvent plus onéreuses que pour des solutions classiques.

La création d'un PDA s'inscrit dans le cadre de la loi CAP (Loi du 07 juillet 2016 relative à la liberté de Création, à l'Architecture et au Patrimoine) qui vise à remplacer la notion de protection automatique de 500 m par des « périmètres ...plus adaptés à la réalité et aux enjeux du terrain. Elle dispose que « la règle de covisibilité ne s'appliquera plus dans les PDA qui seront intégralement protégés ». Concrètement cette disposition signifie que l'obtention d'un « avis conforme » de l'architecte des bâtiments de France (ABF) sera nécessaire à la délivrance de toute autorisation des travaux au sein du PDA. Ce point est d'ailleurs clairement mentionné dans le projet de règlement écrit soumis à l'enquête publique. La CE estime que ces dispositions contraignantes ainsi que les contre parties financières attachées à la création d'un PDA doivent faire l'objet d'une large diffusion (simple et facilement accessible) et d'un accompagnement du public dans les démarches nécessaires. La création d'un « guichet unique » au niveau de la CC2R serait à la fois une aide et une garantie d'égalité de traitement des dossiers d'urbanisme situés dans les différents PDA. A tout le moins la réalisation d'un guide spécifique concernant les procédures liées aux bâtiments situés dans les PDA paraît, aux yeux de la CE, un outil indispensable. **Cela fait l'objet d'une réserve.**

/ Une création peu ou mal expliquée au public.

La CC2R a choisi, comme les textes le lui autorise, de mener ensemble le projet de PLUi-H et les dossiers de création de PDA. Ce choix, selon la CE, a entraîné un manque de visibilité de ce

volet dans l'information portée à la connaissance du public. Certaines parcelles se trouveront désormais dans un secteur protégé alors qu'elles n'étaient pas incluses dans le périmètre des 500M. Leur cas n'a pas fait l'objet d'une analyse particulière et le dossier ne mentionne en aucune façon que les propriétaires concernés aient reçu une information sur ce sujet.

La CE estime que les effets produits par la création du PDA auraient dû faire l'objet d'une explication spécifique au public des communes concernées. La très faible mobilisation du public sur le volet PDA du projet confirme, aux yeux de la CE, que cet aspect du projet n'a pas retenu l'attention des publics concernés, qu'ils soient résidents ou acteurs économiques.

En conséquence la CE estime qu'une information du public relative au volet PDA lors de la publication du PLUi-H est nécessaire. À cette occasion la CC2R pourrait utilement faire état de la création du guide préconisé par la CE. **Ce point fait l'objet d'une réserve.**

/ Des règles contraignantes difficilement accessibles au public.

Présenté sous un aspect technique, relégué en annexe du dossier d'enquête sans même bénéficier d'une identification précise, la demande de création de PDA ne précise les effets concrets de cette modification que dans le paragraphe 7 (disposition de protection et de mise en valeur du patrimoine et de l'environnement) des dispositions générales du règlement écrit.

Pour exemple l'UDAP 32 émet un avis défavorable au PLUi-H en demandant une modification de son règlement écrit qui autorise les toits plats et les panneaux photovoltaïque en zone UA. L'UDAP 32 estime que le PLU doit préserver la commune de Saint-Antoine qui présente de très forts enjeux patrimoniaux et touristiques avec ses 2 monuments historiques et le chemin de Saint Jacques de Compostelle qui la traverse. Malgré cela la CC2R indique dans son mémoire en réponse aux PPA : « *Le centre ancien de Saint-Antoine est concerné par un site inscrit et un périmètre délimité des abords. L'avis de l'UDAP demeure nécessaire même après l'entrée en vigueur du PLUi-H et continuera de se superposer au PLUi-H. ... Le règlement écrit n'est donc pas modifié.* ». Ceci est inexact car il n'y a pas de PDA à Saint-Antoine. Cette erreur énoncée par le responsable du projet confirme aux yeux de la CE, la difficulté d'identifier clairement les lieux concernés par les 4 PDA et les dispositions précises qui y sont associées.

La CE note que l'UDAP 82 dans sa réponse à la saisine de la commission fait état de prescriptions particulières à inclure dans le règlement graphique, plus contraignantes que celles proposées dans le projet. Au travers les réponses de la CC2R, la CE comprend que celle-ci n'entend pas prendre en compte ces prescriptions alors que l'avis conforme de l'ABF sera pourtant obligatoire pour les autorisations d'urbanisme dans les secteurs concernés.

La CE estime cependant que l'ensemble des demandes et remarques de l'UDAP 32 et 82 pourraient être prises en compte, à ce stade, par une simple modification du règlement. Cette action éviterait que, comme le prévoit la CC2R, « *l'OAP étant soumise à l'avis de l'ABF, le projet sera étudié avec l'aménageur en collaboration avec la CC2R et l'UDAP, dans le cadre de l'instruction du projet.* » les projets ne reçoivent un avis négatif pour défaut de respect des prescriptions mentionnées par l'UDAP. La CE estime donc que la rédaction actuelle du règlement écrit engendre une ambiguïté potentiellement préjudiciable au bon déroulement des demandes d'urbanisme dans les communes concernées par la mise en place d'un PDA.

En conséquence, la CE estime nécessaire de rédiger un règlement écrit particulier pour les secteurs situés en périmètre délimité des abords (PDA) qui prenne en compte les prescriptions des ABF. Ce point, comme mentionné supra, **fait l'objet d'une réserve.**

/ Commune de GOUDOURVILLE

Un déficit d'information préjudiciable.

Le projet de PDA de la commune de Goudourville englobe des secteurs construits comprenant des habitations récentes. Pour les propriétaires concernés et dont l'avis n'a pas été produit auprès de la CE, ces nouvelles dispositions vont entraîner des contraintes architecturales importantes et coûteuses.

Le code du patrimoine fait obligation de prendre l'avis des propriétaires des monuments historiques situés dans le projet de PDA. Confrontée à une situation de création de nouvelles surfaces protégées, qui pour certaines comprennent de nombreuses habitations existantes, la CE estime qu'un processus similaire de consultation préalable à la décision aurait pu être mis en œuvre de façon formelle. L'absence de toute indication sur ce point dans le dossier comme l'absence de réponse des maires conforte la CE dans son analyse sur une absence de concertation sur ce point particulier.

Concernant plus particulièrement le château de Goudourville, part essentielle du projet, la CE estime que l'absence de coordination avec les propriétaires aboutit à un zonage agricole peu adapté aux objectifs de protection patrimoniale sur le secteur Sud-Ouest désormais exclu du périmètre **ce qui fait l'objet d'une réserve.**

/ Commune de VALENCE D'AGEN

Des habitations récentes dans le nouveau secteur protégé.

Le projet de PDA de la commune englobe des secteurs construits comprenant des habitations récentes. Pour les propriétaires concernés et dont l'avis n'a pas été produit auprès de la CE, ces nouvelles dispositions vont entraîner des contraintes architecturales importantes et coûteuses.

Le code du patrimoine fait obligation de prendre l'avis des propriétaires des monuments historiques situés dans le projet de PDA.

Confrontée à une situation de création de nouvelles surfaces protégées, qui pour certaines comprennent de nombreuses habitations existantes, la CE estime que, pour les habitations concernées, un processus similaire de consultation préalable à la décision aurait pu être mis en œuvre de façon formelle. L'absence de toute indication sur ce point dans le dossier comme l'absence de réponse des maires conforte la CE dans son analyse sur une absence de concertation sur ce point particulier.

Concernant plus particulièrement le secteur du boulevard ESPARBES, le classement en zone PDA des six dernières habitations du boulevard et les installations industrielles commerciales ne paraît pas relever d'un besoin de protection patrimoniale mais d'une redéfinition du zonage urbain. **Cela fait l'objet d'une réserve.**

En conclusion la CE estime que le bilan avantages/inconvénients est en faveur du projet et qu'il sera d'autant plus positif par la prise en compte des améliorations proposées par la CE.

### **2.3.4. Conclusions et avis de la commission d'enquête pour l'approbation des 4 PDA**

La commission d'enquête (CE), pour se forger une opinion et donner un avis circonstancié sur le projet d'approbation des 4 PDA, a étudié le dossier du projet et l'ensemble des observations du public. Elle a conformément au code du patrimoine sollicité les avis des propriétaires des

monuments concernés par les PDA dont les maires des communes concernées et les propriétaires du château de Goudourville. Elle a également pris contact avec l'UDAP82. La commission d'enquête a établi un mémoire de questions qui a été inclus dans le procès-verbal de synthèse. Ce procès-verbal a été communiqué au responsable du projet, la CC2R, pour qu'il puisse apporter ses éléments de réponse. Le responsable du projet a répondu aux questions de la commission d'enquête dans son mémoire en réponse, intégré en ajout dans le PV de synthèse (cf. chapitre 5 du volume 1).

- ⇒ considérant que le dossier présenté à l'enquête publique contient toutes les pièces réglementaires et informations permettant d'apprécier le projet d'approbation des 4 PDA ;
- ⇒ considérant le déroulement régulier de l'enquête publique ;
- ⇒ considérant le bilan avantages/inconvénients en faveur du projet tel qu'exposé ci avant ;
- ⇒ considérant que le projet d'approbation des 4 PDA répond aux objectifs patrimoniaux et aux objectifs du développement touristique ;
- ⇒ considérant que le projet peut être amélioré par la prise en compte des réserves de la CE comme indiquées ci avant ;

**La commission d'enquête, en toute indépendance et à l'unanimité, émet un avis favorable au projet d'approbation des périmètres délimités des abords des communes de Donzac, Goudourville, Pommevic et Valence d'Agen, avec les 5 réserves suivantes :**

### Réserves

RES. 1 : mettre en place un document d'information facilement accessible à l'usage des propriétaires et résidents des secteurs PDA.

RES. 2 : assurer une publicité spécifique sur la création des secteurs PDA dans les communes concernées par cette création (Donzac, Pommevic, Goudourville et Valence d'Agen).

RES. 3 : établir un règlement écrit spécifique aux secteurs PDA prenant en compte les avis des Architectes des Bâtiments de France (ABF) (CE OAP04).

RES. 4 : exclure du projet de PDA de Valence d'Agen les six dernières habitations de l'avenue Esparbes et les bâtiments industriels.

RES. 5 : classer en zone agricole protégée (Ae) le secteur A situé dans les anciennes limites du périmètre des 500 m au Sud-Ouest de la commune de Pommevic aux environs du lieu-dit Soule (cf. propriétaire du château de Goudourville).

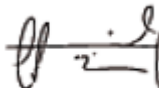
Le 7 septembre 2023

La commission d'enquête

Christian BAYLE



Christian TOURAILLES



Martial STAMBOULI



### **3. Conclusions motivées et avis sur l'abrogation des 9 cartes communales**

Page vierge

## **L'abrogation de 9 cartes communales**

Des communes de Castelsagrat, Dunes, Le Pin, Mansonville, Perville, Saint-Cirice, Saint-Clair, Saint-Loup, et Saint-Vincent-Lespinnasse, toutes du département du Tarn et Garonne (82).

Le projet du PLUi-H de la CC2R concerne 28 communes dont 9 pour lesquelles le document d'urbanisme actuellement en vigueur est une carte communale.

La réglementation précise que lorsqu'il existe une ou plusieurs cartes communales sur le périmètre d'un PLUi, il est conseillé de les abroger.

La proposition de loi qui a été examinée par la commission économique du Sénat le 27 janvier 2021 visant à sécuriser et faciliter la transition des cartes communales n'a pas eu à ce jour de suite.

La procédure d'abrogation est la suivante :

- Prendre une délibération proposant l'abrogation de la carte
- Faire passer le dossier d'abrogation en enquête publique unique avec le PLUi
- Prendre une délibération approuvant l'abrogation de la carte

Aucun formalisme autre que la mention de l'abrogation dans l'intitulé de l'enquête publique, ce qui est le cas de cette enquête unique, n'est exigé par la législation.

Il revient à la commission d'enquête d'émettre son avis en cohérence avec son avis sur le bien-fondé du PLUi-H proposé par l'intercommunalité à laquelle appartiennent ces communes.

Ainsi l'avis donné et le bilan avantages/inconvénients relatif au projet de PLUi est applicable en partie à l'abrogation des cartes communales.

Cependant la CC2R a établi un dossier « abrogation des cartes communales » (n°160128) de 70 pages comportant un cadrage territorial suivi d'un chapitre explicitant et expliquant le projet de PLUi-H compte tenu des évolutions réglementaires. Puis il y a un chapitre pour chacune des 9 communes concernées. Il y apparaît notamment la carte communale en vigueur et le plan de zonage futur prévu au PLUi-H.

Les cartes communales en vigueur des 9 communes de la CC2R sont les suivantes :

- Castelsagrat (Carte communale approuvée le 22/03/2005 par le conseil municipal et le 18/05/2005 par arrêté préfectoral)
- Dunes (Carte communale approuvée le 23/05/2002 par le conseil municipal et le 13/10/2003 par arrêté préfectoral)
- Le Pin (Carte communale approuvée le 22/02/2011 par le conseil municipal et le 22/06/2011 par arrêté préfectoral)
- Mansonville (Carte communale approuvée le 15/11/2010 par le conseil municipal et le 13/01/2011 par arrêté préfectoral)

- Perville (Carte communale approuvée le 04/12/2015 par le conseil municipal et le 01/04/2016 par arrêté préfectoral)
- Saint Clair (Carte communale approuvée le 26/10/2009 par le conseil municipal et le 11/12/2009 par arrêté préfectoral)
- Saint Cirice (Carte communale approuvée le 12/01/2007 par le conseil municipal et le 15/02/2007 par arrêté préfectoral)
- Saint Loup (Carte communale approuvée le 17/10/2008 par le conseil municipal et le 19/12/2008 par arrêté préfectoral)
- Saint Vincent Lespinasse (Carte communale approuvée le 08/10/2004 par le conseil municipal et le 15/12/2004 par arrêté préfectoral)

L'enquête publique relative au PLUi-H de la CC2R s'est déroulée en conformité avec la réglementation et a été soumise pour examen à l'autorité environnementale, aux personnes publiques associées et aux communes membres de la CC2R. Il n'y a eu aucune observation concernant l'abrogation de ces 9 cartes communales. De même le projet a été soumis à l'avis du public qui n'a émis aucune observation, tant, lors des permanences tenues, que par les observations déposées

Considérant que la commission d'enquête est favorable, avec des réserves et des recommandations, (cf point 1 ci avant) au projet d'élaboration du PLUi-H de la CC2R comprenant ces 9 communes,

Considérant que le PLUi et la carte communale sont deux documents exclusifs l'un de l'autre, ils ne peuvent coexister sur un même territoire " (Conseil d'État, avis du 28 novembre 2007, n° 303421) ;

**La commission d'enquête, en toute indépendance et à l'unanimité, émet un avis favorable au projet d'abrogation des 9 cartes communales des communes de Castelsagrat, Dunes, Le Pin, Mansonville, Perville, Saint-Cirice, Saint-Clair, Saint-Loup, et Saint-Vincent-Lespinasse, du département du Tarn et Garonne (82).**

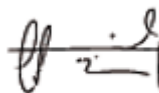
Le 7 septembre 2023

La commission d'enquête

Christian BAYLE



Christian TOURAILLES



Martial STAMBOULI

