

Département de l'Hérault

Le 2 Octobre 2022

Mise à l'enquête publique unique du projet d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) de la Communauté de communes Sud-Hérault, de la création des Périmètres Délimités des Abords (PDA) des communes de Capestang, Cessenon-sur-Orb, Montels et Puisserguier et de l'abrogation des cartes communales des communes de Montouliers et Villespassans

**CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVE
DU COMMISSAIRE ENQUETEUR
SUR LE PROJET DE PLAN LOCAL D'URBANISME
INTERCOMMUNAL (PLUi)
DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES
SUD-HERAULT**

Enquête conduite du 4 Juillet 2022 au 5 Août 2022

Jean PIALOUX Commissaire Enquêteur

Mise à l'enquête publique unique du projet d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) de la Communauté de communes Sud-Hérault, de la création des Périmètres Délimités des Abords (PDA) des communes de Capestang, Cessenon-sur-Orb, Montels et Puisserguier et de l'abrogation des cartes communales des communes de Montouliers et Villespassans

CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVE SUR LE PROJET DE PLUI

SOMMAIRE

CHAPITRE 1-L'OBJET DE L'ENQUETE PUBLIQUE UNIQUE

CHAPITRE 2-CONCLUSIONS MOTIVEES

- **1-Conclusion sur le respect de la réglementation et l'information du public**
- **2-Conclusion sur la participation du public et le climat général de l'enquête**
- **3-Conclusion sur le Procès-Verbal des observations du public**
- **4- Conclusion sur le mémoire en réponse de la Communauté de Communes au procès-verbal des observations du public**
- **5-Conclusion sur le mémoire en réponse de la Communauté de Communes Sud-Hérault aux avis des Personnes Publiques Associées**
- **6- Conclusion sur le respect des dispositions de la loi Climat Résilience**
- **7- Conclusion sur l'impact environnemental du PLUI et la prévention des risques naturels**
- **8- Conclusion sur les objectifs de qualité urbaine, architecturale et paysagère**
- **9- Conclusion sur les effets positifs et les effets négatifs possibles du PLUI**
- **10- Conclusion générale**

CHAPITRE 3-AVIS MOTIVE DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

CHAPITRE 1-L'OBJET DE L'ENQUETE PUBLIQUE UNIQUE

L'objet de l'enquête publique est le suivant :

Mise à l'enquête publique unique du projet d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) de la Communauté de communes Sud-Hérault, de la création des Périmètres Délimités des Abords (PDA) des communes de Capestang, Cessenon-sur-Orb, Montels et Puisserguier et de l'abrogation des cartes communales des communes de Montouliers et Villespassans

Cette enquête a donné lieu à lieu à :

- Un rapport commun aux trois objets de l'enquête unique
- Des conclusions et avis motivés propres à chacun des objets

Les conclusions et avis motivés qui suivent portent sur le Projet de PLUI

CHAPITRE 2-CONCLUSIONS MOTIVEES

➤ 1-Conclusion sur le respect de la réglementation et l'information du public

Le Tribunal Administratif de Montpellier a pris la décision de me confier la conduite de cette enquête publique et non à une commission d'enquête.

Ceci a conduit à modifier un schéma initial qui prévoyait des permanences dans les 17 communes de Sud-Hérault.

J'ai proposé à la Communauté de Communes une organisation de l'enquête qui s'appuierait sur 8 lieux :

- Le siège de la Communauté de Communes Puisserguier : 2 permanences d'une journée
- Les quatre bourgs centres :
 - Puisserguier : une journée
 - Capestang : deux journées
 - Cessenon : deux journées
 - Saint-Chinian : deux journées
- Montouliers et Villespassans, communes concernées par l'abrogation des cartes communales, une demi-journée chacune
- Montels, concernée comme Capestang, Cessenon et Saint-Chinian par un Périmètre Délimité des Abords (PDA) : une demi-journée

CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVE SUR LE PROJET DE PLUI

Ce schéma avait plusieurs intérêts :

- Sa durée : 9 permanences dans les bourgs centres, 3 dans les communes rurales, soit douze permanences pour un total de 63 heures
- Sa répartition dans l'espace de la communauté de communes
- La possibilité pour les habitants de choisir une permanence en fonction de ses disponibilités

C'est donc ce choix qui a été proposé dans l'avis d'ouverture d'enquête.

Celui-ci a été affiché dans toutes les communes qui ont fourni un certificat d'affichage.

Les obligations règlementaires de publications à deux reprises dans deux journaux locaux ont été respectées.

Par ailleurs, une publicité complémentaire a été assurée :

- Par deux articles dans la presse locale
- Par un affichage sur les panneaux électroniques
- Par l'application Panneau Pocket

Le

Conclusion 1 sur le respect de la réglementation et l'information du public

Je peux conclure sur un respect rigoureux de la réglementation dans l'organisation de l'enquête publique et les dispositifs d'information du public qui, nous le verrons, ont permis une large participation.

➤ 2-Conclusion sur la participation du public et le climat général de l'enquête.

Le schéma d'organisation de l'enquête a bien fonctionné car le public des 17 communes s'est réparti sur les 12 permanences, avec une forte concentration sur Cessenon et Saint-Chinian.

Le public pouvait s'exprimer par voie papier et dématérialisée : plusieurs propriétaires se sont exprimés par les deux voies. La répartition s'est faite sur 2/3 par voie « classique » et 1/3 par voie dématérialisée. Ceci met en évidence une progression de l'expression par voie électronique.

En faisant abstraction des doublons, ce sont **150 habitants et acteurs du territoire** qui se sont exprimés, **ce qui peut être estimé comme une bonne participation.**

Je dois cependant faire le constat d'un climat général relativement tendu, qui s'est traduit par :

- Un mécontentement des propriétaires concernés par la réduction des surfaces initialement constructibles dans les documents d'urbanisme en vigueur
- Un respect de la neutralité du commissaire enquêteur qui a cependant donné lieu à des expressions virulentes
- Des propos diffamatoires qui m'ont conduit à les modérer lorsque des élus ont été mis en cause
- Une contestation du droit de l'urbanisme et de l'environnement en particulier sur la prévention des risques majeurs

Conclusion 2 sur la participation du public et le climat général de l'enquête.

Je peux affirmer, au regard de cette analyse que la participation à cette enquête publique peut être qualifiée de bonne et que le climat dans lequel elle s'est déroulée reflète l'importance des enjeux auxquels le PLUi doit faire face

➤ 3-Conclusions sur le Procès-Verbal des observations du public

Le dispositif exposé ci-dessus m'a conduit à réaliser au jour le jour un état chronologique des observations pour identifier de façon précise toutes les interventions par voie papier et électronique.

Ce résultat brut a conduit à repérer les thèmes à forts enjeux et le nombre d'habitants et acteurs concernés par ces thèmes (**130 au total hors doublons**) :

- Les observations relatives au zonage du PLUI : **60**
- Les observations relatives aux demandes des viticulteurs : **47**
- Les observations liées aux opérations d'aménagement : **13**
- Les observations liées aux emplacements réservés **7**
- Les observations liées aux risques majeurs : **3**

Ceci a conduit à un second tri par communes et par thèmes

Un troisième tri a permis de repérer les demandes des viticulteurs en distinguant les domaines viticoles et les viticulteurs indépendants

Cette typologie permet de disposer aujourd'hui d'un état des lieux détaillé de la diversité des observations recueillies.

Conclusion 3 sur le Procès-Verbal des observations du public

Mon objectif n'était pas de procéder à une appréciation en faveur ou non de toutes les personnes que j'ai pu rencontrer ou qui m'ont adressé leurs observations par voie électronique, mais de restituer le plus fidèlement possible leurs propos, recueillis dans un temps relativement limité. J'espère avoir transmis le plus fidèlement possible leurs avis à la Communauté de Communes pour la rédaction de son mémoire en réponse.

n

➤ 4-Conclusion sur le mémoire en réponse de la Communauté de Communes au Procès-Verbal des observations du public

Il ne me revient pas de commenter sur le fond le contenu du mémoire en réponse de la Communauté de Communes.

Je souhaite souligner plusieurs points sur la méthode retenue et sur la forme du document :

- Les élus de la Communauté de Communes ont tenu à participer à la rédaction du mémoire en réponse : les avis fournis donnent donc un poids politique à un document trop souvent technique
- Ce mémoire s'appuie sur le tri par communes et par thèmes que j'ai proposé dans mon PV
- Les réponses apportées ont abordé la totalité des observations et des thèmes
- **Un regard attentif a été porté sur des observations relatives au zonage qui ne remettent pas en cause l'équilibre général du PLUI et le PADD. Les extensions urbaines sollicitées remettant en cause le PADD n'ont par contre pas été acceptées**
- Les demandes des viticulteurs ont été analysées avec une grande attention, pour proposer au cas par cas des dispositions correspondant à leurs attentes.

Conclusion 4 sur le mémoire en réponse de la Communauté de Communes au Procès-Verbal des observations du public :

Ce mémoire en réponse met en évidence l'utilité de cette enquête publique car il a permis à la Communauté de Communes de proposer des modifications à la marge du zonage ; Il vient par ailleurs confirmer les orientations du PADD sur le déclassement de zones urbaines en faveur de la protection des espaces naturels et agricoles.

Il apporte aussi des réponses à une profession viticole qui connaît sur aujourd'hui de fortes mutations auxquelles elle doit s'adapter.

➤ **5-Conclusion sur le mémoire en réponse de la Communauté de Communes Sud-Hérault aux avis des Personnes Publiques Associées**

Je ne souhaite pas commenter ici sur le fond le mémoire en réponse aux avis des Personnes Publiques Associées.

Je me limiterai à souligner la forme de la réponse, une analyse point par point des réserves et observations des PPA, en proposant pour chacune :

- Les compléments qui pourront être apportés, en particulier dans le rapport de présentation et dans l'évaluation environnementale
- Des objections qui portent dans plusieurs cas sur des questions ne relevant pas de la compétence de la Communauté de Communes.

Conclusion 5 sur le mémoire en réponse aux avis des PPA

Ce mémoire en réponse se place en continuité des échanges conduits pendant les six ans de l'élaboration du projet avec les institutions. La Communauté de Communes a répondu point par point aux avis des PPA en mettant en évidence les compléments qu'elle apportera au projet du PLUI et les points qui ont fait l'objet de consensus au sein de l'exécutif intercommunal et qu'elle ne souhaite pas remettre en cause.

➤ **6 Conclusion sur le respect des dispositions de la loi Climat Résilience**

Dès le début de l'élaboration du PLUI, l'ambition de « Habiter sans s'étaler » a été un objectif majeur du PLUI. La promulgation de la loi Climat Résilience a renforcé dans le PADD cet objectif.

Ceci a conduit à procéder à un travail minutieux basé sur une densification de l'existant et de réduction des surfaces initialement urbanisables dans les PLU existants

La commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) a donné un avis favorable sur la stratégie de sobriété foncière adoptée dans le PLUI.

Dans son mémoire en réponse aux observations du public, la Communauté de Communes a affiché sa volonté de « maintenir le cap » en ne donnant pas suite aux demandes d'extensions urbaines

Conclusion 6 sur le respect des dispositions de la loi Climat Résilience

La comparaison attentive des zonages des PLU en vigueur et du PLUI m'a permis de constater l'effectivité des principes affichés dans le PADD pour tenter de parvenir à l'objectif de « *zéro artificialisation nette* ».

L'avis favorable de la CDPENAF a validé cet objectif

➤ 7-Conclusion sur l'impact environnemental du PLUI et la prévention des risques naturels

Ne faut-il pas prendre en compte une donnée de contexte : le territoire de Sud Hérault, avec ses 60 habitants au km² peut être qualifié de « peu dense » et il le restera. Nous ne sommes pas ici dans une configuration péri urbaine en tension foncière.

N'oublions pas que, dans l'inscription dans le code de l'urbanisme des objectifs de la loi Climat Résilience, l'article L141-8 ouvre la possibilité de tenir compte :

« 4° De la diversité des territoires urbains et ruraux, des stratégies et des besoins liées au développement rural ainsi qu'à la revitalisation des zones rurales et des communes rurales caractérisées comme peu denses ou très peu denses au sens des données statistiques de densité établies par l'Institut national de la statistique et des études économiques »

Le territoire de Sud-Hérault est couvert à près de 19% par des espaces forestiers et à 50% par des espaces agricoles : peut-on considérer que l'urbanisation est globalement une menace ?

Le PLUI a été par ailleurs établi dans le respect des obligations de compatibilité avec les documents de portée supérieure, point qui sera complété dans le document final à la demande des services de l'Etat :

- Le SDAGE Rhône-Méditerranée 2022-2027
- Le Plan de gestion des Risques d'Inondation Rhône Méditerranée (PGRI) 2022-2027

Le SCOT du Biterrois est en cours de révision : ses options futures ne peuvent donc pas être prises en compte. Le PLUI s'est appuyé sur le SCOT en vigueur et le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) dans la prise en compte de la trame verte et bleue et de corridors écologiques

Les règles portant sur l'implantation de centrales photovoltaïques doivent être de plus clarifiées dans le document définitif.

Pour ce qui est des futurs projets urbains, les OAP sectorielles définissent des objectifs permettant de diminuer l'impact environnemental des zones AU. Certaines zones ont dû être réduites pour préserver des zones humides ou des espèces protégées

➤ Conclusion 7 sur l'impact environnemental du PLUI et la prévention des Risques Naturels

Je considère que, même dans un contexte de faible densité de population, le PLUI a tenu à favoriser une protection et une extension des zones naturelles. La création de corridors écologiques et le respect de la trame verte et bleue vont dans le sens d'un maintien de la biodiversité.

Le PLUI s'est donc placé dans objectif prioritaire d'EVITER des impacts environnementaux, tout en visant leur REDUCTION dans les zones d'aménagement.

Le projet définitif du PLUI permettra par ailleurs une meilleure lisibilité de la superposition du zonage du PLUI et de celui des PPRI.

➤ 8- Conclusion sur les objectifs de qualité urbaine, architecturale et paysagère

Si les objectifs de qualité urbaine ont été précisés dans les OAP sectorielles pour servir de cadre à l'action des aménageurs, ils sont également présents dans les OAP thématiques, Entrées de Ville et Canal du Midi.

L'**OAP Entrée de Ville** constitue un cadre utile et pertinent pour de futurs aménagements, en particulier les traverses d'Agglomération. Plusieurs opérations menées par le Conseil Départemental se sont appuyées sur des études urbaines favorisant une qualité des espaces publics mais certaines communes ont tendance à avoir recours à des dispositifs techniques sans aucune recherche architecturale et paysagère sur le mobilier urbain, les matériaux... Cette OAP constitue une ouverture mais devra faire l'objet d'un suivi attentif dans son application.

La mise en œuvre de l'**OAP Canal du Midi** me semble plus complexe.

Le Canal du Midi fait l'objet d'un « millefeuille » de dispositions réglementaires, ce qui n'empêche pas sa lente dégradation :

- Cet été a été marqué par une sur-fréquentation du Canal, victime de son succès médiatique, mais ouvert à des usagers sans permis qui ne respectent pas la limitation à 4 km/h, ce qui accélère la dégradation des berges
- L'état sanitaire des eaux est problématique du fait des rejets des péniches
- L'entretien courant du canal et des épanchoirs n'est pas assuré, ce qui peut induire un risque d'inondation identique à celui de Trèbes en 2018
- Les chemins de halage ne sont pas entretenus et la pratique du vélo reste une tolérance nécessitant une autorisation par VNF.
- Le canal est également un vecteur d'eau pour BRL : des conflits d'usage sont apparus cet été du fait de la sécheresse avec des limitations de pompage.
-

Les acteurs concernés, en particulier pour le financement de travaux ne se sont pas exprimés dans le cadre de la consultation des PPA, ce qui peut limiter la portée de cette OAP.

Conclusion 8 sur les objectifs de qualité urbaine, architecturale et paysagère

Si les OAP sectorielles ont un caractère opérationnel car elles constitueront un cadre pour l'action des aménageurs, les OAP thématiques ont encore un caractère expérimental.

L'OAP Entrée de Villes pourra revêtir un caractère opérationnel, en particulier en faveur de la qualité des espaces publics.

L'OAP Canal du Midi s'avère plus complexe du fait de la superposition de réglementations mais surtout par le nombre d'acteurs concernés

➤ 9-Conclusion sur les effets positifs et les effets négatifs possibles du PLUI

Les conclusions du Commissaire Enquêteur s'appuient de façon classique sur la « théorie du bilan » ;
Je souhaite proposer ici une variante inspirée de l'Evaluation des Politiques Publiques.

Une telle évaluation s'appuie sur :

- une définition des effets attendus de la politique publique et des indicateurs permettant de vérifier leur atteinte
- un repérage des effets négatifs prévisibles ou rencontrés en cours de parcours
- les facteurs externes qui peuvent renforcer ou contrarier l'efficacité de cette politique

Les dispositions issues de la loi Climat Résilience ont introduit la nécessité d'un tel tableau de bord portant principalement sur le rythme de consommation des espaces naturels et agricoles.

Les effets positifs attendus : ce sont ceux énoncés dans les orientations du PADD, je n'y reviendrai donc pas

Les effets négatifs possibles :

- **le risque d'une hausse des coûts du foncier :**

Ce risque a été évoqué :

- par les aménageurs rencontrés pendant l'enquête : la réduction de l'offre de terrains constructibles risque de provoquer une hausse du coût du foncier mobilisable. Ce mécanisme peut être renforcé par la concurrence à laquelle se livrent les aménageurs pour acquérir des terrains
- Par la Chambre d'Agriculture qui s'inquiète sur une montée des prix du foncier agricole dans certaines zones A0 qui peuvent être assimilées à de futures extensions urbaines et faire l'objet de manœuvres spéculatives.

- **Un changement culturel sur les modes de transmission du foncier mal perçu par les familles de viticulteurs**

Plusieurs familles de viticulteurs ont exprimé leur inquiétude sur l'impossibilité de léguer à leurs descendants des terrains constructibles : ce mécanisme était courant pendant la période des POS et se cumulait avec les primes à l'arrachage. Ces formes de solidarité familiale remises en cause peuvent renforcer des formes de précarité liées au chômage.

- **Des prescriptions architecturales définies dans les règlements de zones non comprises, non acceptées et parfois contournées :**

Ce point a été évoqué lors d'entretiens conduits avec des élus et des architectes locaux.

Ce sont les élus qui ont en charge la police de l'urbanisme et non la communauté de communes qui assure l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

Les infractions au code de l'urbanisme sont fréquentes, extensions, percements d'ouvertures, climatisations en façade...

Les architectes rencontrés ont évoqué la nécessité d'introduire en amont du permis de construire une forme d'assistance architecturale à définir. Le CAUE de l'Hérault édite des brochures de sensibilisation et a organisé des journées d'information (ex. Villespassans sur les enduits).

Une démarche pédagogique pourrait peut-être avoir plus d'efficacité qu'une démarche prescriptive.

Quels mécanismes régulateurs pour repérer et éventuellement compenser ces effets négatifs ?

Il est proposé dans le dossier du PLUI, en application de la Loi Climat Résilience un tableau de bord d'indicateurs permettant de faire une évaluation des consommations foncières.

Il semblerait important de compléter de tableau de bord par un suivi des évolutions des valeurs foncières.

Les facteurs externes qui peuvent intervenir :

Il arrive fréquemment que le succès ou l'échec d'une politique publique soit dus à des facteurs externes non pris en compte ou non prévisibles.

Dans le cas du PLUI, plusieurs facteurs pourraient intervenir et ralentir la croissance urbaine :

- La montée des taux d'intérêt et les refus de financement des banques
- La flambée des coûts de la construction qui risque de retarder les ouvertures de chantiers
- Un surendettement de ménages obligés de diviser des grandes parcelles, point déjà constaté.

Par ailleurs, l'impact du télétravail sur des acquisitions de bâtiments existants ou de terrains constructibles par des urbains est encore mal mesuré : ce facteur a conduit à une montée des prix dans certaines régions et à une difficulté pour les jeunes ménages locaux à trouver un logement ou accéder à la propriété.

Conclusion 9 et recommandation sur les effets positifs et les effets négatifs possibles du PLUI

Le point principal à retenir est la nécessité d'un suivi en continu, « au fil de l'eau » de la mise en application du PLUI en complétant les indicateurs prévus dans la Loi Climat Résilience par un suivi des valeurs foncières tant urbaines que agricoles. Cette préoccupation va de pair avec la prise en compte des difficultés que pourraient rencontrer des jeunes ménages en primo-accession.

➤ 10- CONCLUSION GENERALE

Ce premier PLUI soumis à enquête publique dans l'Hérault a nécessité six années :

- Pour appréhender les enjeux auxquels ce territoire est confronté
- Pour prendre en compte les exigences croissantes introduites dans la législation en faveur de la sobriété foncière
- Pour être à l'écoute de la population en mettant en place effectivement un dispositif de concertation
- Pour parvenir à un consensus intercommunal sur le projet de PLUI

C'est sur le processus d'élaboration du PLUI et les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durables portées par la Communauté de Communes Sud-Hérault que je suis en mesure de formuler mon avis motivé

CHAPITRE 3-AVIS MOTIVE DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Après avoir vérifié le respect de la procédure de mise en œuvre de l'enquête publique conformément à la réglementation

Après avoir étudié le dossier d'enquête publique et plus particulièrement le Projet d'Aménagement et de Développement Durables et ses orientations

Après avoir visité les lieux

Considérant que l'avis d'enquête publique a bien fait l'objet d'une publication dans deux journaux locaux à deux reprises et qu'il a été affiché dans les 17 communes de la Communautés de Communes ce qui est a été attesté par des certificats d'affichage et vérifié sur le terrain par le Commissaire Enquêteur.

Considérant que ces obligations légales ont été complétées par un affichage sur les panneaux électroniques répartis dans les communes, par une information sur les réseaux sociaux et par deux articles sur le journal local.

Considérant que la participation du public a été bonne du fait de cette information et des voies par lesquelles il pouvait s'exprimer, classique et dématérialisée

Considérant que le dossier d'enquête a été mis à disposition du public pendant 33 jours consécutifs du 4 juillet 2022 au 5 août 2022 dans les sept communes retenues comme siège des permanences, Capestang, Cessenon-sur-Orb, Montels, Montouliers, Puisserguier, Saint-Chinian, Villespassans et au siège de la Communauté de Communes à Puisserguier.

Considérant que ce dossier et ses annexes comprenait tous les éléments nécessaires à la compréhension du projet, en particulier sur ses impacts environnementaux.

Considérant que j'ai pu effectuer ma mission dans de bonnes conditions, pour obtenir les informations relatives aux enjeux du projet et pour accueillir le public lors des permanences dans le respect des obligations sanitaires en vigueur.

Après avoir sollicité le report de la date de remise du rapport auprès du Président de la Communauté de Communes et en avoir informé le Tribunal Administratif de Montpellier, conformément à l'article 123-15 du Code de l'Environnement, du fait du nombre important d'observations recueillies au cours de l'enquête

Après avoir examiné et étudié ces observations recueillies par écrit et par voie dématérialisée et en avoir transmis le Procès-Verbal à la Communauté de Communes.

Après avoir reçu le mémoire en réponse de la Communauté de Communes à ce Procès-Verbal et le mémoire en réponse aux avis des Personnes Publiques Associées

Après avoir exposé dans mes conclusions ma perception du projet et des enjeux spécifiques au territoire de la Communauté de Communes Sud-Hérault que j'ai pu analyser dans mon rapport.

J'émet un AVIS FAVORABLE au projet de Plan Local d'Urbanisme Intercommunal élaboré par la Communauté de Communes Sud-Hérault

Fait à Castelnau le Lez

Le 2 octobre 2022

Le Commissaire Enquêteur

Jean PIALOUX