

ENQUETE PUBLIQUE PORTANT SUR LE PROJET DE REVISION DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE BADENS



Arrêté municipal du 30 juin 2022
n° 36/2022

2^{ème} PARTIE : CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Commissaire enquêteur : Mme Nathalie DELBECQUE

Conclusions du commissaire enquêteur

1 - Sur l'objet de l'enquête publique

Le Plan Local d'Urbanisme de la commune de Badens est entré en vigueur en novembre 2006.

Le 24 décembre 2013, le PPRI de la Moyenne Vallée de l'Aude a été approuvé. Ce plan a rendu une grande partie des réserves foncières encore mobilisables dans le PLU inconstructible.

Une révision du PLU s'imposait pour définir un nouveau projet d'habitat répondant aux projections démographiques à l'horizon 2032 tout en tenant compte des nouvelles obligations légales et réglementaires résultant non seulement du PPRI mais également des lois ALUR, ENE et MACRON adoptées depuis.

Cette enquête publique a donc pour objet la révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Badens.

2 - Sur les enjeux de ce projet

Le premier enjeu est d'intégrer les dispositions des lois ENE 1 et 2, de la loi ALUR, et de la loi MACRON tout en tenant compte des prescriptions du PPRI approuvé en 2013 et en veillant à ce que le projet de PLU révisé soit compatible avec le SDAGE et de façon anticipative, avec le SCoT de Carcassonne-Agglo en cours de révision.

En se conformant à cet environnement législatif et réglementaire, les enjeux spécifiques de ce projet sont :

- De définir un projet d'habitat avec un objectif de production de 57 logements à l'horizon 2032 ;
- De favoriser le développement économique de la commune en s'appuyant sur les deux principales activités économiques du territoire communal que sont le secteur médico-sanitaire et l'agriculture, principalement la viticulture ;
- De concilier la préservation des atouts paysagers et environnementaux de la commune avec la volonté de cette dernière d'encourager le recours aux énergies renouvelables.

Après examen complet du dossier, avoir rencontré et entendu deux fois la maîtrise d'ouvrage, étudié les observations des administrés et des Personnes Publiques Associées, le commissaire enquêteur estime que le projet de PLU révisé présenté est cohérent et traduit une politique maîtrisée du développement de la commune.

Et ce, notamment pour les raisons suivantes :

- Le projet de PLU révisé pose pour base une projection démographique de + 136 habitants à l'horizon 2032 et un objectif de production de 57 logements pour y répondre. Ces données sont cohérentes aux vues des études réalisées sur la croissance démographique de la commune sur les décennies antérieures ;
- La réflexion menée pour un partage de l'espace, la perméabilité entre les quartiers et un désengorgement du centre bourg, devrait aboutir à un projet d'habitat harmonieux ;

- L'ouverture à urbanisation se fait en continuité de la trame urbaine avec une consommation réduite d'espaces agricoles. Elle est prioritairement prévue sur les franges sud-ouest et est du village où les enjeux agricoles sont moindres ;
- Le caractère rural et agricole du territoire est préservé. Une attention particulière est portée au développement et à la pérennisation de l'activité agricole. Cette préoccupation se traduit dans les règlements écrit et graphique. Les secteurs à haute valeur qualitative y sont aussi protégés ;
- Par ailleurs, il apparaît que les choix opérés par la maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet d'habitat résultent d'une analyse concrète des potentiels et contraintes du territoire communal, effectuée sur le terrain. Ainsi, malgré l'insistance des Services de l'Etat, le maître d'ouvrage a choisi de ne pas intégrer la résorption du potentiel vacant dans la réalisation du projet d'habitat et de ne mobiliser que 50% des dents creuses et 25% des fonds de jardin pour la production de logements à l'intérieur de l'enveloppe urbaine. Ces arbitrages sont motivés par :
 - o Pour l'absence de résorption du potentiel vacant : un taux de vacance de 4,2 % du parc total. Ce chiffre a été obtenu au moyen d'un recensement effectué en déambulation urbaine réalisée sur la totalité du territoire communal. Les logements vacants sont centralisés au sein du village même. Ce taux de vacance de 4,2% est jugé satisfaisant par rapport au taux de vacance idéal de 5% en fonction duquel la dynamique de rotation des populations sur le territoire communal est considérée comme assurée.
 - o Concernant les dents creuses et les fonds de jardin : un second repérage réalisé en 2021 a révélé que certaines dents creuses identifiées en 2017 ont été depuis comblées. Aussi, l'objectif de résorption de 50 % des dents creuses apparaît suffisant.

Le commissaire enquêteur note toutefois les insuffisances suivantes :

- Le réseau hydrologique de la commune est riche. Il est composé de cours d'eau intermittents qui parsèment le territoire. La majorité des berges sont des ripisylves. Il conviendrait donc de les identifier pour les protéger et préserver leur fonction première et essentielle d'écoulement des eaux. A cette fin, un classement des ripisylves en zone N et non en zone A serait souhaitable ;
- Le sud du territoire de Badens est concerné par la servitude du site classé des paysages du Canal du Midi, protégé pour son caractère pittoresque formant l'écrin du Canal du Midi inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, et qui constitue un levier d'attractivité pour le territoire. Il est essentiel que cette servitude soit annexée au PLU révisé afin de maintenir sur l'ensemble des parcelles concernées et limitrophes des enjeux forts vis-à-vis de l'activité agricole en ce que cette dernière permet le maintien des qualités paysagères de ce secteur.

Concernant le respect et la compatibilité du projet avec les lois et règlements hiérarchiquement supérieurs :

- Le projet de PLU révisé respecte l'esprit des lois ALUR, ENE et MACRON en ce qu'elles prônent une diminution de la consommation foncière en luttant contre le mitage et la dispersion du bâti.
L'étalement urbain est diminué de 50% par rapport à l'urbanisation observée au cours des 10 dernières années ce qui répond aux préconisations de la loi ALUR.

- Par ailleurs, le projet de PLU révisé respecte les projections du SCoT en cours de révision en ce que ce projet affiche un objectif de production de 57 logements à l'horizon 2032. Pour la commune de Badens, le SCoT en révision prévoit une production de 59 logements à l'horizon 2032.

Toutefois, le commissaire enquêteur a relevé les insuffisances suivantes :

- Concernant la compatibilité avec le SDAGE approuvé le 21 mars 2022, le commissaire enquêteur note que le règlement écrit de la zone AU impose le rejet des eaux pluviales dans le réseau pluvial et ne permet des aménagements sur le terrain qu'en cas d'impossibilité de raccordement ou de réseau insuffisant. Or le SDAGE prévoit que la priorité doit au contraire être donnée à l'infiltration ou à la rétention à la parcelle. Le règlement écrit doit donc être corrigé pour être compatible avec le SDAGE ;
- Plusieurs OAP sont concernés par le risque inondation par remontée de nappe-inondations de cave, et par le risque inondation par ruissellement. Il convient de compléter le projet de PLU révisé en rajoutant la cartographie et les préconisations jointes au porter à connaissance adressé à la commune en juin 2021 ;
- Enfin, le commissaire enquêteur note que le 22 janvier 2020, la MRAe avait rendu une première décision soumettant le projet de révision du PLU de Badens à évaluation environnementale. La commune a formé un recours gracieux contre cette décision et a présenté un nouveau projet de PLU révisé tenant compte des objections formulées par la MRAe.

Sur la base de ce nouveau projet, le 12 juin 2020, la MRAe a modifié sa décision initiale et émis une décision de retrait de soumission à évaluation environnementale. Ce retrait est fortement motivé par la suppression, dans le projet présenté, d'une des deux zones Npv (Secteur de l'Evangile) dédiée au développement du photovoltaïque. Cet argument est ainsi rédigé :

« Considérant par ailleurs, suite aux compléments d'information apportés par la commune dans son courrier du 20 février 2020 et notamment les principales pièces du projet de PLU révisé à jour, que :

[...] le projet de création d'une zone Npv, sur les deux prévues, dédiée au développement du photovoltaïque au sol (secteur de l'Evangile) sur une superficie estimée à 10ha et présentant des enjeux naturalistes, est retiré du projet de PLU révisé à jour, ce qui constitue une évolution substantielle du projet de PLU révisé . ».

Or, le projet de PLU révisé présenté à l'enquête publique a réintégré la zone Npv du secteur de l'Evangile sans qu'aucune évaluation environnementale n'ait été faite. Le fait de réintégrer la zone Npv du secteur de l'Evangile sans évaluation environnementale ne respecte ni la première décision de la MRAe ni la seconde. Le commissaire enquêteur insiste ici sur le fait que la décision de retrait a principalement été motivée par le retrait de la zone Npv du secteur de l'Evangile.

Néanmoins, le commissaire enquêteur note que dans son mémoire réponse au PV de synthèse, la maîtrise d'ouvrage indique qu'elle a décidé de retirer cette zone du projet de PLU révisé avant approbation. Ce retrait ne remet pas en question d'économie générale du projet. Il limite au contraire les incidences environnementales du projet.

Le commissaire enquêteur rappelle ici le principe du parallélisme des formes, principe fondamental en droit administratif. Ce principe énonce qu'une décision administrative prise sous une certaine forme ne peut être retirée, abrogée, annulée ou modifiée qu'en respectant les mêmes formes.

Aussi, sauf à exposer le projet de PLU révisé à un vice de procédure, le commissaire enquêteur estime que la réintégration de la zone Npv du secteur de l'Evangile sans évaluation environnementale ne peut qu'être précédée d'une décision de la MRAe notifiant que ladite réintégration ne soumet pas le projet à évaluation environnementale, décision prise sous les mêmes formes que les décisions ci-avant énoncées.

3 - Sur la conformité réglementaire de la procédure

Sur la composition du dossier d'enquête publique

Le dossier présenté à l'enquête publique comprend l'ensemble des documents énoncés à l'article L 151-2 du Code de l'Urbanisme. Le dossier papier et le dossier dématérialisé accessible sur le site internet « Démocratie Active » sont strictement identiques.

Il manque toutefois en annexe le PPRi de la Moyenne Vallée de l'Aude, approuvé le 24 décembre 2013.

Sur les mesures de publicité

Toutes les formalités de publicité ont été accomplies dans le respect des formes et des délais requis par la réglementation. L'affichage, réalisé quinze jours avant l'ouverture de l'enquête publique, a été maintenu et vérifié tout au long de celle-ci.

L'avis d'ouverture d'enquête publique contenait toutes les mentions légales requises.

Le dossier d'enquête publique a été mis à la disposition du public pendant toute la durée de l'enquête sur support papier à la mairie de Badens et sur support dématérialisé sur le site internet « Démocratie Active ».

Les moyens mis à la disposition du public pour prendre connaissance du dossier, rencontrer le commissaire enquêteur et formuler ses observations, ont permis une participation du public normale pour ce type d'enquête aux vues de ses enjeux.

Sur le déroulement de l'enquête

L'enquête s'est déroulée du samedi 23 juillet 2022 à 08 heures au mardi 23 août 2022 à 12 heures, soit pendant 32 jours consécutifs.

Pendant toute la durée de l'enquête aucune remarque, aucun incident, aucune carence, aucun dysfonctionnement sur les modalités de son déroulement n'ont été relevés par le commissaire enquêteur ou portés à sa connaissance.

Sur la participation du public

Deux registres papier ont été ouverts. Ils comprennent 8 observations manuscrites et 10 courriers dactylographiés.

Lors de la clôture de l'enquête publique, le dossier dématérialisé consultable sur le site « Démocratie Active » avait fait l'objet de 92 visites uniques et indiquait 892 téléchargements. 11 observations dont 2 en doublon, soit 9 observations différentes ont été déposées sur le registre dématérialisé.

Au cours des trois permanences, le commissaire enquêteur a entendu 19 personnes.

L'essentiel des observations a porté sur des demandes de modification du règlement écrit et/ou graphique – changement de zone ou de délimitation de zone. Ces requêtes étaient motivées soit par des erreurs matérielles ou des imprécisions graphiques, soit par le souhait du demandeur de rendre ses parcelles constructibles. Dans le mémoire réponse au PV de synthèse du commissaire

enquêteur, la maîtrise d'ouvrage a répondu favorablement aux demandes qui se sont avérées légitimes, cohérentes et en adéquation avec les enjeux et les contraintes du projet de PLU révisé. D'autres observations émanent d'agriculteurs qui s'inquiétaient de la réalisation de leur projet agricole. Ces interrogations ont démontré que le sous secteur Ap dans lequel est située leur exploitation et dont le règlement écrit est favorable au développement de celle-ci, n'est pas suffisamment lisible sur le règlement écrit.

Les PPA ont également demandé des amendements et des corrections des différentes pièces du PLU. La DRAC, la DGAC et la RTE ont demandé le rajout de servitudes, notamment de servitudes d'utilité publique.

Avis du commissaire enquêteur

- Après une étude attentive et approfondie du dossier assortie de deux réunions avec le maître d'ouvrage et le bureau d'études pour mieux appréhender les enjeux de l'enquête ;
- Après avoir reçu en mairie, au cours de trois permanences de 4 heures chacune, les administrés venus s'entretenir avec lui et pour, quasiment tous, déposer des documents ou inscrire leurs observations ;
- Après avoir, une fois l'enquête terminée, communiqué au maître d'ouvrage les différentes observations recueillies sur les registres papier et dématérialisé lors de l'enquête et reçu en retour ses éléments de réponse ;
- Considérant que la révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Badens datant de 2006 répond à la nécessité de tenir compte de l'évolution des différents textes régissant l'urbanisme et qu'elle est nécessaire à un développement raisonné, raisonnable et maîtrisé de la commune dans le respect de l'environnement ;
- Considérant ce projet traduit une politique maîtrisée du développement de la commune en veillant à préserver les atouts majeurs patrimoniaux et environnementaux de son territoire ;
- Considérant qu'il intègre bien de manière globale et équilibrée l'ensemble des objectifs assignés à un P.L.U et qu'il est dans l'ensemble cohérent ;
- Considérant que les objectifs fixés et les choix opérés apparaissent globalement conformes à la lettre et à l'esprit des lois ENE, ALUR et MACRON ;
- Considérant que les conditions de l'enquête ont respecté la législation et la réglementation en vigueur et ont permis une bonne information et une participation normale des administrés ;
- Considérant que dans son mémoire réponse au PV de synthèse, la maîtrise d'ouvrage a répondu favorablement aux demandes de modification de zone, de délimitation de zone ou de clauses du règlement écrit des administrés dès lors que lesdites demandes qui se sont avérées légitimes, cohérentes et en adéquation avec les enjeux et les contraintes du projet ;
- Considérant que la commune a pris en compte les préoccupations du propriétaire de la parcelle C87 concernant les risques incendie, préoccupations réitérées par ce dernier dans plusieurs observations, en décidant d'apporter des amendements à l'OAP 4 ;

- Considérant également que si ce projet de PLU est compatible avec la majorité des documents d'urbanisme, il convient cependant d'améliorer certains des documents qui le composent, d'approfondir et préciser des points, de combler divers manquements et de corriger les erreurs signalées, suivant les recommandations et préconisations formulées par la DDTM et les PPA dans leurs avis ;
- Considérant que dans son mémoire réponse au PV de synthèse du commissaire enquêteur, la maîtrise d'ouvrage a indiqué valider la quasi-totalité desdites recommandations et préconisations et s'est engagée à modifier les différents documents en conséquence avant approbation définitive ;
- Considérant par ailleurs que les documents en cause peuvent être facilement améliorés, les points obscurs précisés, les divers manquements comblés et les corrections aisément effectuées ;
- Considérant que la maîtrise d'ouvrage a indiqué dans son mémoire réponse au pv de synthèse du commissaire enquêteur que « la mise au standard CNIG est en cours et qu'elle sera adaptée et finalisée concomitamment aux adaptations du PLU suite à la concertation et à l'approbation du document » ;
- Mais considérant que la réintégration de la zone Npv du secteur de l'Evangile dans le projet de PLU révisé soumis à enquête contrevient aux décisions émises par la MRAe en date des 22 janvier et 12 juin 2020 ;
- Considérant toutefois que la commune a décidé, pour cette raison, de retirer ladite zone Npv Secteur de l'Evangile du règlement graphique du PLU révisé avant son approbation ;
- Considérant que ce retrait ne remet pas en question l'économie générale du projet mais au contraire, consolide ce dernier en limitant ses impacts environnementaux ;
- Considérant que le règlement écrit du projet de PLU révisé doit être mis en compatibilité avec le SDAGE approuvé le 21 mars 2022;
- Considérant qu'il convient de protéger les éléments et les secteurs à forts enjeux environnementaux et patrimoniaux de la commune, et notamment les secteurs classés en AOP Minervois.

LE COMMISSAIRE ENQUETEUR DONNE UN AVIS FAVORABLE

au projet de mise en révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Badens sous les réserves suivantes :

RESERVE N° 1 :

Que la zone Npv du secteur de l'Evangile soit retirée du règlement graphique. Cette réserve pourra toutefois être levée si avant l'approbation du PLU révisé, la MRAe émet une décision prise selon les mêmes formes que celles émises les 22 janvier et 12 juin 2020, et stipulant que la réintégration de la zone Npv du secteur de l'Evangile n'entraîne pas soumission à évaluation environnementale préalable.

RESERVE N° 2 :

Que la rédaction de la zone AU du règlement écrit soit corrigée pour être compatible avec les prescriptions du SDAGE approuvé le 21 mars 2022.

RESERVE N° 3 :

Que la servitude du site classé des paysages du Canal du Midi et que le PPRI de la Moyenne Vallée de l'Aude soient annexés au PLU révisé approuvé.

RESERVE N° 4 :

Que les différents documents du PLU révisé soient corrigés avant approbation définitive, selon les préconisations des PPA validées par le maître d'ouvrage dans son mémoire réponse au PV de synthèse.

Et assorti des RECOMMANDATIONS suivantes (Les recommandations correspondent à des préconisations vivement souhaitées) :

RECOMMANDATION N° 1:

Que le règlement graphique soit modifié de façon à faire apparaître visiblement la sous zone Ap, notamment au niveau des écarts et sur les secteurs classés en AOC du territoire communal.

RECOMMANDATION N°2 :

Qu'une étude soit menée en vue d'un classement des ripisylves en zone N.

RECOMMANDATION N° 3 :

Conformément à ce qu'a décidé le maître d'ouvrage, que l'emplacement réservé n° 2 soit supprimé.

RECOMMANDATION N° 4 :

Que conformément à ce qu'envisage le maître d'ouvrage, soient intégrées dans l'OAP 4 « une obligation de maintien de l'accès à la pinède restante à l'arrière des futures constructions en imposant la création d'un chemin longeant le jardin du domicile de M. CARLES et permettant ainsi l'accès du SDIS en cas d'incendie » ainsi qu'une « obligation de création d'un fossé destiné à limiter le ruissellement des eaux de pluie au niveau de la limite avec l'emprise publique de la parcelle C87 ».

RECOMMANDATION N°5 :

Que les règlements écrit et graphique soient modifiés conformément aux demandes des administrés validées par le maître d'ouvrage dans son mémoire réponse au PV de synthèse.

La Palme, le 22 septembre 2022



Nathalie DELBECQUE
Commissaire enquêteur