

REPUBLIQUE FRANCAISE
DEPARTEMENT DE LA VENDEE
COMMUNAUTE DE COMMUNES VIE ET BOULOGNE



ENQUETE PUBLIQUE UNIQUE

Réalisée du 2 juin au 4 juillet 2023

**Conclusions motivées et avis du commissaire enquêteur relatifs au projet
de modification n°1 du Plan Local d'Urbanisme intercommunal valant
Programme Local de l'Habitat,**

Commissaire enquêteur : Jean-Yves ALBERT

Références :

1. Décision du Tribunal Administratif de Nantes n° E23000051 / 85 en date du 21 mars 2023
2. Arrêté communautaire n° 2023-AR02 du 11 avril 2023

Conclusions motivées et avis, modification n°1 du PLUi-H, Territoire de la Communauté de communes Vie et Boulogne

Sommaire

1	Généralités	4
1.1	Périmètre et contexte de l'enquête.....	4
1.2	Contexte réglementaire	4
2	Le projet de modification n°1 du PLUi-H soumis à l'enquête	4
2.1	Objet de l'enquête.....	4
2.2	Déroulement de l'enquête.....	5
2.3	Ma mission.....	5
3	L'évaluation environnementale du projet.....	5
3.1	Décision de l'Autorité Environnementale	5
4	Les avis des Personnes Publiques Associées.....	5
4.1	De la chambre d'Agriculture de la Vendée	5
4.2	Des autres PPA.....	6
5	Observations du public	6
5.1	Synthèse des observations du public	6
6	Les réponses du maître d'ouvrage au Procès-Verbal de Synthèse.....	6
7	Mes conclusions motivées	6
7.1	Sur l'information du public	6
7.2	Sur l'avis de la Mission Régionale de l'Autorité environnementale	7
7.3	Sur les avis des Personnes Publiques Associées.....	7
7.4	Sur les observations du public	7
7.5	Sur les réponses du Maître d'Ouvrage au P.V de synthèse relatives à la modification n°1	7
7.6	Les inconvénients identifiés du projet de modification n°1 du PLUi-H	8
7.7	Les avantages identifiés du projet de modification n°1 du PLUi-H.....	8
7.8	Mes recommandations	9
7.9	En conclusion,.....	9
8	Formalisation de mon avis.....	9

1 Généralités

Il s'agit d'une enquête publique unique relative à trois projets de modifications du Plan Local d'Urbanisme intercommunal valant programme local de l'Habitat (PLUi-H) :

- la modification n°1 ayant pour objet l'évolution du règlement écrit et graphique, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), rectifier les erreurs matérielles, faciliter l'instruction des autorisations d'urbanisme, prendre en compte les demandes exprimées par la population, permettre la réalisation de certains projets ;
- la modification n°2 ayant pour objet l'ouverture à l'urbanisation du secteur 2AUh situé Chemin du Bregeon à La Chapelle-Palluau ;
- la modification n°3 du PLUi-H ayant pour objet la création de secteurs dédiés aux parcs éoliens existants.

Le rapport est commun aux trois objets de cette enquête, par contre, il est établi trois conclusions, le présent document concerne uniquement les conclusions motivées et avis sur la modification n°1 du PLUi-H.

1.1 Périmètre et contexte de l'enquête

Le territoire de la Communauté de communes Vie et Boulogne réunit 15 communes : Aizenay, Apremont, Beaufou, Bellevigny, Falleron, Grand'Landes, La Chapelle-Palluau, La Genétouze, Le Poiré-sur-Vie, Les Lucs-sur-Boulogne, Maché, Palluau, Saint-Denis-la-Chevasse, Saint-Étienne-du-Bois et Saint-Paul-Mont-Penit, le PLUi-H approuvé en février 2021 est opposable sur l'ensemble du territoire communautaire.

Les trois dossiers de modifications concernent ce document d'urbanisme, c'est la raison pour laquelle la collectivité a opté pour une enquête publique unique réalisée conformément à l'article L 123-6 du code de l'environnement.

1.2 Contexte réglementaire

L'enquête est prescrite au titre :

- des codes de l'environnement, de l'urbanisme et du code général des collectivités territoriales ;
- des arrêtés du Président de la Communauté de communes Vie et Boulogne portant engagement des modifications n°1, 2 et 3 du PLUi-H ;
- des décisions de la Mission Régionale d'Autorité environnementale ne soumettant pas les projets de modification 1, 2 et 3 à évaluation environnementale ;
- de la décision n°E23000051 / 85 du 21 mars 2023 de Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Nantes, désignant Monsieur Jean-Yves ALBERT commissaire enquêteur pour la conduite de l'enquête publique unique relative aux modifications 1, 2 et 3 du Plan Local d'Urbanisme intercommunal Habitat de la communauté de communes Vie et Boulogne ;
- de l'arrêté du Président de la Communauté de communes Vie et Boulogne n° 2023-AR02 en date du 11 avril 2023 prescrivant l'ouverture de l'enquête publique unique relative aux projets de modifications n° 1, 2 et 3 du PLUi-H ;

2 Le projet de modification n°1 du PLUi-H soumis à l'enquête

La Communauté de communes Vie et Boulogne souhaite modifier le PLUi-H approuvé le 22 février 2021 afin de faire évoluer certains points du règlement écrit et graphique, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), rectifier des erreurs matérielles. Cette modification permettra également de faciliter l'instruction des autorisations d'urbanisme, de prendre en compte les demandes exprimées par la population et la réalisation de certains projets.

2.1 Objet de l'enquête

L'objet de cette enquête consiste à informer et à recueillir les observations du public, des associations, des collectivités, et autres organisations, puis à formuler des conclusions motivées et un avis au Président de la Communauté de communes Vie et Boulogne.

2.2 Déroulement de l'enquête

L'enquête publique s'est déroulée du vendredi 2 juin à 9 heures, au mardi 4 juillet 2023 à 17h00 incluses, soit durant 33 jours consécutifs. Les permanences ont été tenues aux dates et aux heures précisées dans l'arrêté sus-cité. Elles se sont déroulées au siège de la Communauté de communes Vie et Boulogne au Poiré-sur-Vie et dans les quinze mairies des communes concernées, toutes accessibles aux personnes à mobilité réduite. J'ai reçu toutes les personnes qui se sont présentées à ces permanences.

Concernant la fréquentation, les permanences m'ont permis de recevoir physiquement un total de 164 personnes, 53 contributions ont été enregistrées sur les 16 registres papier. Dans le même temps, le registre dématérialisé mis à disposition du public a enregistré 138 contributions, 795 visites et 2536 documents ont été téléchargés.

La complétude des différentes pièces du dossier et des registres d'enquête publique support papier, ainsi que la fonctionnalité des postes informatiques dédiés comportant les dossiers mis à la disposition du public ont été vérifiés lors des permanences.

A l'expiration du délai d'enquête, les registres d'enquête ont été clos et signés par mes soins tel que prescrit dans l'article 7 de l'arrêté communautaire 2023-AR02.

2.3 Ma mission

Fournir à Monsieur le Président de la Communauté de communes Vie et Boulogne, après recueil des interventions du public, des conclusions motivées et des avis sur les projets de modifications n°1, 2 et 3 PLUi-H.

Même si des sujets sans relation directe avec l'un de ces dossiers ont pu être évoqués par le public durant l'enquête, puis analysés et synthétisés pour être ensuite soumis à la collectivité maître d'ouvrage, les présentes conclusions et l'avis sont strictement limités au projet de modification n°1 du PLUi-H.

3 L'évaluation environnementale du projet

3.1 Décision de l'Autorité Environnementale

Le projet de modification n°1 du PLUiH relève de l'examen au cas par cas. L'autorité environnementale compétente a été saisie, elle a délégué la Mission Régionale de l'Autorité environnementale (MRAe). Cette dernière dans une décision en date du 6 septembre 2022, demande une évaluation environnementale. Suite à cette décision, le Président de la Communauté de communes de Vie et Boulogne a sollicité un recours gracieux afin de ne pas soumettre à évaluation environnementale la procédure de déclaration de projet de modification n°1 du PLUi-H.

Suite à ce recours, le 19 décembre 2022, la MRAe a pris une nouvelle décision par laquelle la modification n°1 du PLUi-H était dispensée d'évaluation environnementale.

Dans cette seconde décision, la MRAe relève que les incidences potentielles sur le milieu agricole sont mieux appréciées avec les éléments supplémentaires produits dans le cadre du recours gracieux.

Cependant, le manque d'information sur les zones de non traitement (ZNT) auprès des publics concernés est regretté.

4 Les avis des Personnes Publiques Associées

4.1 De la chambre d'Agriculture de la Vendée

La Chambre d'Agriculture a émis un avis défavorable motivé par les modifications apportées au règlement écrit en zone agricole (A) pour les logements de fonction. Cet avis fait référence aux réflexions départementales en cours entre les partenaires de la « Charte de Gestion Econome de l'Espace » ces travaux n'étant pas aboutis, d'après la chambre consulaire, les prescriptions inscrites dans le projet de charte ne peuvent pas être intégrées au règlement du PLUi-H.

Par ailleurs, le changement de destination de 14 granges sur 45 fait l'objet de réserves sur les conséquences par rapport aux Zones de Non Traitement (ZNT) et la présence de bâtiments agricoles, l'avis favorable est conditionné à la levée de ces réserves.

4.2 Des autres PPA

La Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) a demandé des précisions sur les périmètres des STECAL et les incidences sur l'activité des exploitations agricoles.

L'avis de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer de la Vendée se résume à une recommandation sur les changements de destination des bâtiments agricoles et un rappel pour les ZNT.

Pour les autres PPA, Le Centre Régional de la Propriété Forestière (CNPFR), l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO), Vendée Eau, le SCoT du Pays de Yeu et Vie, la commune du Poiré-sur-Vie, ces entités ont rappelé les préconisations propres à la gestion de leur domaine d'activité. Ces préconisations sont d'ordre technique mais ne sont pas restrictives sur le fond du projet.

5 Observations du public

5.1 Synthèse des observations du public

Au total, 191 contributions ont été enregistrées et intégrées au registre dématérialisé spécialement ouvert pour cette enquête publique (y compris celles déposées sur les 16 registres papiers, les courriers reçus au siège de l'enquête ainsi que les courriels).

Les thèmes les plus nombreux évoqués dans les contributions relatives à la modification n°1 que j'ai analysées concernent plus particulièrement :

- Le changement de zonage des parcelles en secteur agricole (A) où les constructions destinées à l'habitat ne sont pas autorisées. Les personnes qui se sont exprimées dans ce cadre souhaitent un zonage permettant la constructibilité de logements ;
- Le changement de destination des bâtiments à usage agricole en habitation (pastillage sur le règlement graphique) ;
- la préservation de l'environnement, notamment des demandes de classement en zone naturelle (N) d'espaces arborés ;
- la modification ou la suppression de certaines OAP.

6 Les réponses du maître d'ouvrage au Procès-Verbal de Synthèse

Le 21 juillet 2023 le Président de la Communauté de communes Vie et Boulogne (CCVB, le maître d'ouvrage), a produit un mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse dans lequel j'avais regroupé l'ensemble des questions issues de mes propres analyses et des contributions individuelles enregistrées pendant l'enquête.

Dans ce mémoire, la collectivité a répondu exhaustivement à mes questions dans un document très bien argumenté de 42 pages avec des annexes dont une rappelle le contexte des Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées (STECAL) dans le projet de modification n°1 du PLUi-H.

7 Mes conclusions motivées

Après avoir étudié le dossier d'enquête, visité le territoire pour une bonne compréhension du projet, pris en compte les compléments d'informations mis à ma disposition par les services de la Communauté de communes Vie et Boulogne, je me suis fait un avis :

7.1 Sur l'information du public

Les mesures de publicité mises en œuvre à travers les annonces légales (*Ouest France et la Vendée-agricole*), ont permis au public d'être convenablement informé de l'enquête publique unique relative aux projets de modifications n°1, 2 et 3 du PLUi-H, de la Communauté de communes Vie et Boulogne, et de s'exprimer sur la mise en œuvre de ces projets.

L'affichage de l'information sur la tenue de l'enquête était bien identifié sur les panneaux des mairies, aux abords des sites concernés par les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP). La bonne tenue de cet affichage a été constaté par mes soins et certifié par un constat d'huissier.

L'avis et le dossier d'enquête publique ont été consultables sur le site internet de la Communauté de communes Vie et Boulogne et sur le site du registre dématérialisé mis en place pour cette enquête.

Le public pouvait également consulter le dossier sur support papier, et sur un poste informatique dédié :

- dans chacune des quinze mairies concernées par ces projets ;
- au siège de l'enquête.

Les dates et la répartition des permanences, ont été satisfaisantes. Le dossier de présentation et ses documents graphiques en version papier et dématérialisée ont été facilement accessibles pour le public.

Des outils de communication supplémentaires et facultatifs utilisés présentant les projets et annonçant l'ouverture de l'enquête publique ont permis de contribuer à l'information du public. Un flyer précisant l'objet et les modalités de l'enquête publique a été déposé par les services de la poste dans les boîtes aux lettres des habitants sur l'ensemble du territoire de la Communauté de communes.

Par ailleurs, les personnes ayant sollicité une évolution du document d'urbanisme (objet de la modification n°1) ont été invitées par courrier à se rendre aux permanences de l'enquête publique.

Les services de la communauté de communes ont reçu 82 demandes par courriers ou courriels afin de faire évoluer le document d'urbanisme sans cibler expressément les procédures de modifications en cours. Il s'agit de demandes pouvant parfois être prises en compte au vu du sujet de modification n°1 notamment.

7.2 Sur l'avis de la Mission Régionale de l'Autorité environnementale

La MRAe, dans sa seconde décision souligne la prise en compte des incidences potentielles sur le milieu agricole que pourrait apporter la proximité de nouvelles habitations dans le cadre du changement de destination de bâtiments.

Cependant, le manque d'information sur les zones de non traitement (ZNT) auprès des publics concernés est regretté.

7.3 Sur les avis des Personnes Publiques Associées

La DDTM et la CDPENAF ont émis des avis favorables sous réserve que les changements de destination des bâtiments ne gênent pas l'activité agricole. Une information auprès du public plus structurée sur les ZNT est recommandée.

La chambre d'agriculture a émis un avis défavorable, au motif que la rédaction proposée du règlement écrit concernant les logements de fonction en zone agricole, dans le projet de modification n°1, anticipe sur les conclusions des travaux en cours de la « Charte de Gestion Economique de l'Espace ».

Les avis des autres PPA ne sont pas de nature à remettre en cause le projet.

7.4 Sur les observations du public

Je relève de nombreuses interrogations sur la destination de parcelles de dimensions modestes maintenues en zone agricole alors qu'elles n'ont plus d'utilité pour cette activité. Il en est de même pour les bâtiments qui ne sont plus utilisés avec la disparition des sièges d'exploitation agricole et aucune présence de cette activité dans les hameaux.

La demande de classement en zone naturelle au lieu-dit le Champ du Bouleau sur le territoire de la commune de Bellevigny a recueilli 60 contributions. Bien que cette demande ne rentre pas dans le champ de cette enquête, ce zonage ayant été entériné lors de l'approbation du PLUi-H le 22 février 2021.

Plusieurs contributions ont pour objet la modification de certaines Orientations d'Aménagement et de Programmation, notamment le retrait de parcelles dont la destination semble difficile à concilier avec les aménagements envisagés. Pour d'autres OAP ce sont des demandes de modifications techniques (accès, implantation...) dont la mise en œuvre pourrait être étudiée.

7.5 Sur les réponses du Maître d'Ouvrage au P.V de synthèse relatives à la modification n°1 du PLUiH

Dans son mémoire en réponse, la CCVB collectivité maître d'ouvrage a répondu à toutes mes questions, j'ai obtenu des réponses concrètes aux demandes formulées par le public, les PPA et par moi-même, sur les points suivants :

Conclusions motivées et avis, modification n°1 du PLUi-H, Territoire de la Communauté de communes Vie et Boulogne

- Les révisions des périmètres des OAP sont envisageables, dans le respect des contraintes, du PADD en matière de densité et d'accueil de population ;
- Le volet STECAL a été complété comme la CDPENAF l'avait demandé, par des justifications au titre des surfaces concernées existantes et en extension.
- Les près de soixante demandes individuelles (changement de zonage, pastillage des bâtiments, ...) reprises dans le PV de synthèse ont toutes reçu une réponse précise avec la mention favorable ou défavorable ;
- La règle appliquée pour le changement de destination des bâtiments en zone agricole (dit le pastillage) est expliquée concrètement ;
- La CCVB a pris conscience de l'inquiétude exprimée par les propriétaires concernant le devenir de terrains de petite superficie en zone agricole, devenus inconstructibles et inutilisables pour l'agriculture ;
- Le devenir de la zone le Champ du Bouleau à Bellevigny sera étudié plus finement avant l'approbation de la modification n°1.

7.6 Les inconvénients identifiés du projet de modification n°1 du PLUi-H

Le volet Secteur de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées (STECAL) ne prévoit aucune ouverture destinée à l'habitat en zone A (sous zonage Ah). Certains hameaux ont dans leur périmètre, des « dents creuses » et à ce titre, pourraient accueillir de nouveaux logements, ce serait un moyen de densifier et d'utiliser des surfaces dont la destination à ce-jour est incertaine et de plus totalement, irrécupérables pour l'agriculture.

Le règlement écrit pour le sous-secteur Ae « *activité existante incompatible avec la vocation de la zone permettant des extensions limitées* » manque de clarté sur les possibilités d'aménagement des constructions existantes et leurs annexes. Les demandes d'aménagements et de réutilisation de bâtiments dont la profession agricole n'en a plus l'utilité sont importantes et vont augmenter avec la démographie agricole décroissante.

L'absence de consensus avec la Chambre d'Agriculture sur les logements de fonction des agriculteurs.

Le dossier de modification n°1 n'aborde pas les zones favorables au développement des énergies renouvelables, dans le mémoire en réponse la CCVB n'a répondu que sur le volet éolien.

7.7 Les avantages identifiés du projet de modification n°1 du PLUi-H

Cette modification n°1 du PLUi-H s'inscrit parfaitement dans le cadre fixé par le code de l'urbanisme article L. 153-31, notamment les évolutions du document d'urbanisme souhaitées n'ont pas pour conséquence de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou naturelle ou une protection édictée en raison d'un risque de nuisance, de la qualité des sites, des paysages, ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques.

La concertation engagée par la Communauté de communes Vie et Boulogne pour préparer cette modification n°1, a permis de prendre en compte les demandes recevables exprimées lors de l'élaboration du dossier.

Le document d'urbanisme opposable ainsi modifié permettra une utilisation plus aisée pour les services instructeurs de l'application du droit des sols, il permettra également la réalisation de certains projets.

Les STECAL modifiés ou ajoutés ont bien été complétés comme demandé par la CDPENAF pour les zones « Ae » et « Nt » dans le document en annexe du mémoire en réponse « Complément au projet de modification n°1 pour la CDPENAF du 05/04/2023 ». Je considère que la réserve émise par la commission est levée.

Les études préalables à la modification de ce document auront permis de fédérer les élus autour d'un projet de territoire commun.

Les terres agricoles sont protégées de l'urbanisation "massive" par un zonage agricole protecteur (An) à proximité de l'enveloppe urbaine, ce zonage n'est pas remis en question lors de cette modification n°1.

La consommation d'espace dédiée à l'urbanisation ne progressant pas, l'imperméabilisation des sols sera limitée.

Le règlement graphique est ajusté et coïncide au cadastre mis à jour en 2021, cette opération a permis de positionner quelques bâtiments dans le bon zonage. Le règlement s'appuie sur la référence administrative des surfaces incontestable.

L'offre touristique qualitative et axée sur les activités de pleine nature (tourisme vert) est maintenue et développée au travers des zonages Nt et des Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) identifiés pour cette économie.

L'impact sur les zones Natura 2000 est inexistant sur le territoire concerné.

Le règlement graphique assure une bonne protection des haies bocagères et des éléments de paysages remarquables.

Le règlement écrit est adapté pour l'accueil des infrastructures de production d'énergie solaire.

7.8 Mes recommandations

Lors de cette enquête et plus particulièrement pour le projet de modification n°1, les personnes que j'ai rencontrées m'ont fait part de leur inquiétude concernant le devenir des anciens sièges d'exploitation agricole et des terrains en zone A qui étaient constructibles il y a encore quelques années. Afin d'améliorer le document d'urbanisme opposable, en concertation avec les services de l'Etat et les représentants de la profession agricole, je formule auprès de la CCVB les deux recommandations suivantes :

1. La collectivité a répertorié 568 anciens bâtiments agricoles qui pourraient éventuellement changer de destination vers l'habitat ou l'hébergement touristique, c'est une bonne démarche. Cependant, avec la décroissance démographique importante de la profession agricole, pour les bâtiments « techniques » qui n'ont plus aucune utilité pour cette activité, il faut envisager dans le règlement écrit une définition plus appropriée du sous zonage Ae afin de permettre une reconversion pour l'artisanat, ou par un encouragement à la reconversion du site afin d'éviter à terme des friches qui seraient préjudiciables à l'environnement.
2. Sur le territoire de la CCVB il existe de nombreuses parcelles de petite superficie (entre 1000 et 5000 m²) en zone A qui par définition ne sont pas constructibles. Ces parcelles sont inappropriées à l'agriculture moderne. Pour éviter les friches préjudiciables à l'environnement, la collectivité pourrait être à l'initiative de requalification de ces terrains en espaces boisés ou en maraîchage « biologique ».

7.9 En conclusion,

Malgré les inconvénients ci-dessus énumérés, le bilan entre les éléments positifs et négatifs du projet établi sur la base des conclusions ci-dessus montre que les avantages du projet l'emportent sur les inconvénients, de par :

- La modification n°1 permettra d'actualiser le document d'urbanisme unique sur la Communauté de communes Vie et Boulogne, ce document fédérateur permettra de poursuivre l'encadrement du développement de ce territoire ;
- L'économie des ressources foncières par une optimisation de l'espace urbanisé ;
- La préservation des espaces naturels et agricoles, le territoire est mis en valeur ;
- La prise en compte des principes développés par les lois : SRU, ENE et ALUR ;
- Le respect du Code de l'urbanisme et du Code de l'environnement.

Cette appréciation est confortée par la visite des lieux faite avec le service urbanisme de la collectivité.

Dans son mémoire en réponse, en date du 21 juillet 2023, le Président de la Communauté de communes Vie et Boulogne a répondu à l'ensemble des questions posées dans le procès-verbal de synthèse

Je considère que le projet présente des avantages et qu'il a un caractère d'intérêt général pour la Communauté de communes.

8 Formalisation de mon avis

En conséquence, j'émets un « **AVIS FAVORABLE** » au projet de modification n°1 du Plan Local d'Urbanisme intercommunal valant programme local d'Habitat sur le territoire de la Communauté de communes Vie et Boulogne.

Fait aux Sables d'Olonne le 3 août 2023



Jean-Yves ALBERT

Le commissaire enquêteur