

Département du Tarn

**ENQUÊTE PUBLIQUE PRÉALABLE À L'ÉLABORATION DU
PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL (PLUI)
DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DU PAYS LAUTRÉCOIS-PAYS D'AGOUT ET À
L'ABROGATION DES CARTES COMMUNALES DU
TERRITOIRE**



Du mardi 30 mai 2023 au vendredi 30 juin 2023

**CONCLUSIONS ET AVIS
DE LA COMMISSION D'ENQUETE**

**COMMISSION D'ENQUÊTE
DÉSIGNÉE PAR MADAME LA
PRÉSIDENTE DU TRIBUNAL
ADMINISTRATIF DE TOULOUSE :**
Marie-Christine FAURÉ, présidente
Jean-Marie ALVERNHE, membre
Bernard BOUSQUET, membre

SOMMAIRE

1 - INTRODUCTION :	3
2 - CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	4
2.1 - SUR LA REGULARITE DE LA PROCEDURE.....	4
2.2 - SUR L'ANALYSE DU DOSSIER	5
2.3 - SUR LES OBSERVATIONS FORMULEES PENDANT L'ENQUETE	6
2.4 - SUR LES ELEMENTS DU BILAN	6
2.5 - MOTIVATION DE L'AVIS.....	7
2.6 - AVANTAGES DU PROJET L'ELABORATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL (PLUI) DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES LAUTRECOIS-PAYS D'AGOUT ET L'ABROGATION DES CARTES COMMUNALES DU TERRITOIRE.....	8
2.7 - INCONVENIENTS DU PROJET DU PROJET L'ELABORATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL (PLUI) DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES LAUTRECOIS-PAYS D'AGOUT ET L'ABROGATION DES CARTES COMMUNALES DU TERRITOIRE.....	10
2.8 - AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE :.....	12

1 - INTRODUCTION :

Les présentes conclusions élaborées par la commission d'enquête portent sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Lautrécois-Pays d'Agout et l'abrogation des cartes communales du territoire.

Les 28 communes (Brousse, Cabanès, Carbes, Cuq, Damiatte, Fiac, Fréjeville, Guitalens-L'Albarède, Jonquières, Laboulbène, Lautrec, Magrin, Missècle, Montdragon, Montpinier, Moulayrès, Peyregoux, Prades, Pratviel, Puycalvel, Saint-Genest-de-Contest, Saint-Julien-du-Puy, Saint-Paul-Cap-de-Joux, Serviès, Teyssode, Vénès, Vielmur-sur-Agout et Viterbe) que compte le territoire disposent aujourd'hui de documents d'urbanisme très différents tant sur la forme (plan local d'urbanisme, plan d'occupation des sols, carte communale ou règlement national d'urbanisme) que sur le fond.

Une phase préalable de concertation a permis de dresser un bilan du développement de chacune des 28 communes et d'identifier des attentes qui ont été intégrées dans les objectifs retenus. Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) fait ainsi état de 3 axes qui structurent le projet :

- **AXE 1 : Préserver les ressources naturelles et les espaces agricoles du Lautrécois - Pays d'Agout**
- **AXE 2 : Conforter la vie locale en assurant un cadre de vie rural préservé dans les collines et en affirmant la place stratégique de développement de la Vallée de l'Agout et de Lautrec**
- **AXE 3 : Préserver l'identité locale du paysage tarnais et valoriser le patrimoine du Lautrécois Pays d'Agout**

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal qui a donné lieu à une concertation auprès du public dont le bilan est intégré au dossier d'enquête a été arrêté par une délibération du conseil communautaire en date du 10 janvier 2023. Un arrêté communautaire du 4 avril 2023 a, quant à lui, prescrit la présente enquête publique et précisé les modalités de publicité et de mise en œuvre.

L'enquête publique unique s'est déroulée sans incident du mardi 30 mai à 9h00 au vendredi 30 juin à 17h00.

Ces conclusions et avis font suite au rapport établi par la commission d'enquête sur le déroulement de l'enquête et l'analyse des observations émises par le public et des réponses apportées par le Maître d'ouvrage.

2 - CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

La commission d'enquête a fondé ses conclusions :

- Sur la régularité de la procédure,
- Sur l'appréciation des informations contenues dans le dossier d'enquête,
- Sur le déroulement de l'enquête publique,
- Sur l'analyse des observations formulées par le public,
- Sur l'analyse des réponses apportées par la communauté de communes Lautrécois - Pays d'Agout.

2.1 - SUR LA REGULARITE DE LA PROCEDURE

La commission d'enquête a constaté le respect des obligations réglementaires concernant la préparation et le déroulement de l'enquête, notamment sur les points suivants :

⇒ La production du dossier d'enquête, présenté par la communauté de communes Lautrécois - Pays d'Agout (CCLPA), maître d'ouvrage de l'opération.

⇒ La réalité des mesures de publicité, en particulier la publication dans la presse de l'avis d'ouverture de l'enquête ainsi que l'affichage de cet avis et la parution d'articles dans la presse locale.

⇒ La mise à disposition du public de registres, d'une adresse électronique et du dossier d'enquête pendant la durée de l'enquête.

⇒ L'accueil du public lors des permanences de la commission d'enquête : ces permanences, au nombre de 9, ont été tenues conformément aux jours et heures précisés dans l'article 11 de l'arrêté n°2023/166 du 3 avril 2023 prescrivant l'enquête publique.

2.2 - SUR L'ANALYSE DU DOSSIER

Le dossier soumis à l'enquête publique a été décrit au chapitre 1.4 du rapport de la commission d'enquête joint aux présentes conclusions.

Sur la forme :

Le dossier, volumineux, est essentiellement constitué de documents reliés aisément consultables (rapport de présentation et annexes, diagnostics, évaluation environnementale, projet d'aménagement et de développement durables (PADD), règlement écrit, recensement des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL), bilan de la concertation, avis des Personnes publiques associées). Nous avons noté que le document de 249 pages recensant les orientations d'aménagement et de programmation et les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées était particulièrement clair. En effet le document précisait, pour chaque projet, les justifications, l'échéancier, la localisation, l'occupation du sol, les objectifs poursuivis, la densité attendue et les mesures particulières ; le plan joint était quant à lui parfaitement clair et lisible.

Le règlement graphique était, quant à lui, constitué de 51 cartes à l'échelle 1/5000^{ème} couvrant l'ensemble du territoire des 28 communes. Les membres de la commission d'enquête ont été confrontés à une réelle difficulté, lors de la réception du public à l'occasion des 9 permanences tenues, car les numéros de parcelles étaient quasiment tous illisibles y compris en utilisant l'outil informatique qui permet habituellement de zoomer et de gagner en lisibilité. Ce point méritera d'être pris en compte dans le cadre de futures enquêtes portant sur la modification ou la révision du document d'urbanisme.

La commission rappelle que le dossier d'enquête pouvait être consulté, durant toute la durée de l'enquête, sur le site de la communauté de communes.

Sur le fond :

Le dossier contient, sous réserve d'une lecture approfondie, toutes les informations permettant notamment :

- De comprendre le contexte environnemental, socio-économique et agricole du territoire,
- De prendre connaissance des objectifs poursuivis (PADD) et des dispositions concrètes mises en œuvre pour soutenir leur réalisation (règlement écrit et graphique, OAP et STECAL, différents atlas (changements de destination, emplacements réservés, petit patrimoine...),
- De prendre connaissance des avis émis par les personnes publiques associées sur les différentes composantes du projet de plan local d'urbanisme intercommunal.

L'ajout, dans le dossier, d'un résumé non technique du projet aurait permis une approche plus aisée du public.

Enfin le rapport de présentation liste, en avant-propos, les documents cadres à intégrer dans l'élaboration de tout PLUi (SDAGE Adour-Garonne, SAGE Agout, SRCE Midi-Pyrénées, SRCAE Midi-Pyrénées, PCET du Tarn) mais il aurait été intéressant de développer les arguments permettant de valider la compatibilité du projet de document d'urbanisme tel qu'il a été arrêté avec les orientations contenues dans ces différents documents.

2.3 - SUR LES OBSERVATIONS FORMULEES PENDANT L'ENQUETE

Dépositions écrites recueillies :

294 observations du public et une observation de la commission d'enquête ont été décrites dans le rapport d'enquête.

Les observations recueillies au cours de l'enquête publique ont fait l'objet d'un procès-verbal de synthèse établi par la commission d'enquête et remis à la communauté de communes Lautrécois-Pays d'Agout le 6 juillet 2023.

La très grande majorité des observations porte sur des demandes individuelles de constructibilité de parcelles.

Plusieurs personnes ont demandé le changement de destination d'un bâtiment.

Des requêtes portent également sur des projets d'installations de parcs photovoltaïques.

Peu d'observations ont traité de l'esprit général du document.

2.4 - SUR LES ELEMENTS DU BILAN

⇒ Prenant en compte la réglementation applicable au PLUi,

⇒ Vu que le projet de PLUi Lautrécois-Pays d'Agout vise à répondre aux trois axes suivants :

► **Axe 1 / Préserver les ressources naturelles et les espaces agricoles du Laurécois Pays d'Agout**

► **AXE 2 / Conforter la vie locale en assurant un cadre de vie rural préservé dans les collines et en affirmant la place stratégique de développement de la Vallée de l'Agout et de Lautrec**

► **AXE 3 / Préserver l'identité locale du paysage tarnais et valoriser le patrimoine du Laurécois - Pays d'Agout**

⇒ Considérant que le dossier présenté à l'enquête publique bien qu'imparfait, contient les informations permettant d'apprécier le projet de PLUI de la Communauté de communes Laurécois-Pays d'Agout,

La commission d'enquête considère que le projet de PLUI de la Communauté de communes Laurécois-Pays d'Agout est recevable sur le plan réglementaire.

Sur le plan technique, certains points doivent être améliorés en particulier la lisibilité des documents graphiques de chaque commune.

2.5 - MOTIVATION DE L'AVIS

La commission d'enquête souhaite préciser les raisons et motifs sur lesquels elle a fondé son avis :

Le projet de Plan Local d'Urbanisme Intercommunal de la Communauté de communes Laurécois-Pays d'Agout couvrant les vingt-huit communes de son territoire : Brousse, Cabanès, Carbes, Cuq, Damiatte, Fiac, Fréjeville, Guitalens-L'Albarède, Jonquières, Laboulbène, Lautrec, Magrin, Missècle, Montdragon, Montpinier, Moulayrès, Peyregoux, Prades, Pratviel, Puycalvet, Saint-Genest-de-Contest, Saint-Julien-du-Puy, Saint-Paul-Cap-de-Joux, Serviès, Teyssode, Vénès, Vielmur-sur-Agout et Viterbe et sur la modification du périmètre délimité des abords - PDA - de l'église de Saint-Paul-Cap-de-Joux et de la croix de Grayssac à Lautrec) veut permettre d'organiser le développement économique, résidentiel et territorial dans une vision de 15 ans.

Ce document doit respecter la loi **Climat et Résilience** ce qui a induit une **réduction drastique des surfaces constructibles**.

Cela a été principalement obtenu par un reclassement en N (Zone Naturelle) et en A (Zone Agricole) de nombreuses parcelles. Nous avons pu constater que le public était assez bien informé des conséquences de ce classement suite notamment aux réponses apportées par la communauté de communes aux observations recueillies lors de la phase de concertation qui s'est déroulée de 2017 à 2019.

* * *

Pour établir son avis, la commission d'enquête a choisi de recourir à ce qu'il est convenu d'appeler la "théorie du bilan" qui met en balance d'une part, les avantages du projet, et, d'autre part, ses inconvénients et les objections qu'il appelle.

2.6 - AVANTAGES DU PROJET L'ELABORATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL (PLUI) DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES LAUTRECOIS-PAYS D'AGOUT ET L'ABROGATION DES CARTES COMMUNALES DU TERRITOIRE

- **LES FONDATIONS D'UNE POLITIQUE INTERCOMMUNALE DANS LE DOMAINE DE L'URBANISME**

Malgré ses imperfections et ses défauts de jeunesse, le plan local d'urbanisme intercommunal dont l'élaboration a fait l'objet de la présente enquête publique, devrait, dès son approbation par le conseil communautaire, permettre de poser les bases d'une véritable politique intercommunale dans le domaine de l'urbanisme. Le PLUi viendra ainsi remplacer les différents types de documents d'urbanisme (PLU, POS, carte communale, RNU) dont sont actuellement dotées les 28 communes que compte l'intercommunalité. Le document approuvé, son règlement écrit et graphique constitueront ainsi un référentiel commun qui permettra aux collectivités locales concernées de mettre en œuvre un urbanisme contemporain permettant de concilier les aspirations des territoires et de ses habitants et l'indispensable prise en compte d'objectifs collectifs fondamentaux dont font notamment partie la protection de l'environnement, la préservation de l'activité agricole et le maintien que la qualité du cadre de vie des habitants.

- **UN PROJET QUI A FAIT L'OBJET D'UNE VÉRITABLE CONCERTATION**

Le projet de PLUi présenté à l'enquête publique a fait l'objet d'une concertation au sein du conseil communautaire qui a permis aux élus de définir, avec précision, les objectifs poursuivis dans le cadre d'un véritable projet de territoire (développement équilibré des différents secteurs, maîtrise de la consommation foncière, préservation des zones agricoles, naturelles et de la qualité paysagère, préservation du bâti et du patrimoine, mobilité).

Le projet de PLUi a donné lieu comme le prévoit d'ailleurs le code de l'urbanisme à une information continue du public et à une phase de concertation dont le bilan est intégré au dossier d'enquête publique. Les réunions publiques, les différents moyens de communication utilisés ont permis au public d'être informés à la fois sur le processus d'élaboration du futur document d'urbanisme et sur les orientations retenues. Tous ceux qui le souhaitaient ont pu consigner leurs observations sur le registre mis à la disposition du public et prendre connaissance de la réponse apportée par la communauté de communes.

- **UN PROJET PEDAGOGIQUE**

L'élaboration du PLUi et l'enquête publique organisée dans le cadre de son élaboration ont permis utilement de porter à la connaissance du public, d'expliquer et d'échanger sur les objectifs essentiels et les exigences auxquels doit répondre un urbanisme contemporain : densification, limitation de l'artificialisation des sols, préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers, arrêt du mitage du territoire, développement urbain à proximité des réseaux, tailles des parcelles constructibles, orientations d'aménagement et de programmation...).

- **UN PHASAGE INDISPENSABLE DES OUVERTURES A L'URBANISATION**

Le document de présentation des 106 orientations d'aménagement et de programmation du projet initial précise que ces dernières ont été classées selon un échancier en 3 phases : ouverture de la zone à court (2020-2025), moyen (2025-2030), ou long terme (2030-2035) ; chaque descriptif d'OAP précise l'échéance prévisionnelle. Même si certains choix d'échéance nous ont interpellé au regard des zones concernées, il était indispensable au regard notamment du nombre de zones AU et de la durée prévisionnelle du PLUi (15 ans), d'intégrer un tel échancier qui donne de la visibilité aux communes, aux habitants mais également aux propriétaires concernés.

- **UN PROJET QUI TIENT COMPTE DE LA DIVERSITE DU TERRITOIRE**

La communauté de communes Lautrécois-Pays d'Agout rassemble différents types de communes dont certaines sont dotées d'un centre-bourg important (Lautrec, Vielmur-sur-Agout, Saint-Paul-Cap-de-joux, Damiatte) tandis que d'autres dont la population est bien moins importante, sont parfois essentiellement constituées de plusieurs hameaux qui se sont développés au fil du temps. L'élaboration d'un document d'urbanisme commun, au service d'un véritable projet de territoire, devait prendre en compte cette diversité en permettant un développement équilibré des centres-bourgs les plus importants sans pour autant geler les zones plus rurales ; c'est cet équilibre que le projet s'attache à favoriser alors même que le territoire dépend de pôles extérieurs importants.

- **UNE IDENTIFICATION ET UNE PRISE EN COMPTE DES SECTEURS AGRICOLES A FORTS ENJEUX**

Le projet d'aménagement et de développement durables qui fixe les orientations du plan local d'urbanisme intercommunal prévoit, dans son axe 2, de préserver les ressources naturelles et les espaces agricoles du Lautrécois - Pays d'Agout. Le diagnostic agricole intégré au dossier d'enquête publique et élaboré sur la base d'une démarche participative associant des exploitants agricoles a permis d'analyser le contexte agricole et d'identifier notamment 12 secteurs à forts enjeux dont la prise en compte a permis l'élaboration d'un document cohérent, dans le domaine agricole, avec les objectifs du PADD.

2.7 - INCONVENIENTS DU PROJET DU PROJET L'ELABORATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL (PLUI) DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES LAUTRECOIS-PAYS D'AGOUT ET L'ABROGATION DES CARTES COMMUNALES DU TERRITOIRE

- **L'ABSENCE DE SCOT**

L'absence de SCOT s'avère préjudiciable car cela fait ressortir un manque d'unité globale et de cohérence pour donner une réelle unité à la communauté de communes. Qu'il s'agisse d'habitat ou de développement économique, on ne retrouve pas une répartition harmonieuse tenant compte des communes limitrophes bien que de grands principes s'imposent comme la densification des centre-bourgs ou des hameaux avec volonté d'éviter le mitage.

- **UNE POLITIQUE COMMUNALE CENTREE SUR CHAQUE COMMUNE**

Lié à la première observation la politique communale décrite parait plus être la somme de politique individuelle de chaque commune qu'une vision stratégique d'ensemble de la communauté de communes Lautrécois-Pays d'Agout. Cela peut entraîner un manque de réflexion communautaire en matière d'assainissement, de lutte contre les risques d'incendie ou de déplacements.

- **UNE DUREE DU PLUi TROP LONGUE**

Le PLUi prévoit une durée de 15 ans qui entraine une évolution de la démographie et donc de la nécessité de construction nouvelles basées sur un pourcentage élevé si l'on considère la réalité des dernières années. Ce pourcentage est basé sur l'hypothèse de la forte attractivité du territoire du fait essentiellement de la création de la nouvelle autoroute et d'une évolution des mentalités (télétravail). Une durée classique de 10 ans aurait permis de modérer et vérifier la pertinence de ces hypothèses.

- **UN REGLEMENT ECRIT NON SPECIFIQUE**

Le règlement écrit en revanche est très généraliste et présente peu de spécification par commune. Il affirme, à juste raison, des principes agréés en matière de surface, mais on ne retrouve pas de spécificités communales qui ne manquent pas d'exister compte tenu de leur diversité et de la nature géographique des terrains.

- **UN MANQUE DE REGLES**

Il est à noter un manque de règles concernant des particularités du territoire comme la zone agricole définie sans tenir compte de l'emprise de la société EPC Groupe à Mondragon et de son PPRT associé ou l'absence de précision sur les zones acceptées concernant des installations photovoltaïques alors que la communauté de communes affirme sa volonté de développement sur les énergies renouvelables.

- **UNE QUALITE DES OAP A REVOIR**

Les OAP semblent majoritairement non clairement définies par un projet abouti en réflexion sur les implantations, la sortie des véhicules, les voies de liaison ou de retournement pour les véhicules (d'incendie ou de collecte des déchets par exemple).

2.8 - AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE :

La commission d'enquête énonce ci-après son avis qui découle du bilan avantages / inconvénients précisé ci-dessus. Il découle de l'analyse précédente que les avantages l'emportent sur les inconvénients

En conclusion de l'enquête publique portant sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Lautrécois-Pays d'Agout et à l'abrogation des cartes communales du territoire

- Après examen de la réglementation applicable en matière de PLUi,
- Après étude et analyse des documents contenus dans le dossier d'enquête publique mis à la disposition du public,
- Après visite des lieux,
- Après vérification des formalités réglementaires de publicité et d'affichage,
- Après avoir siégé et tenu 9 permanences,
- Après analyse et appréciation des observations du public recueillies pendant l'enquête,
- Après rédaction d'un procès-verbal reportant l'ensemble des observations du public,
- Après analyse du mémoire en réponse du pétitionnaire,
- Après vérification par un bilan des avantages et des inconvénients que l'intérêt général du projet l'emporte sur les intérêts particuliers dans sa globalité,

S'appuyant sur ces diverses considérations et sur les motivations préalablement exposées dont il résulte que les avantages du projet l'emportent sur les inconvénients, la commission d'enquête en toute indépendance et impartialité, donne un

AVIS FAVORABLE

**Au projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la communauté de communes du Pays Lautrécois-Pays d'Agout
et à l'abrogation des cartes communales du territoire.**

Cet avis est assorti d'une réserve et de trois recommandations :

RESERVE :

- Les engagements formulés par la communauté de communes en réponse au rapport de synthèse de la commission d'enquête devront être mis en œuvre.

RECOMMANDATIONS :

- L'objectif de 33% d'énergies renouvelables dans le mix énergétique national doit être atteint en 2030 selon la loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

Dans son PADD, la communauté de communes du Pays Laurécois-Pays d'Agout indique : « Le territoire intercommunal est déjà inscrit dans la production d'énergie renouvelable avec notamment la présence d'un parc éolien à Cuq-Serviès et des projets de parcs photovoltaïques. La CCLPA souhaite poursuivre sa démarche en mettant en place une réglementation non bloquante pour l'implantation de nouveaux dispositifs de production d'énergie renouvelable. »

Plusieurs demandes ont été faites durant l'enquête publique concernant l'installation de parcs photovoltaïques.

La commission a pris bonne note de l'engagement de la CCLPA de travailler sur l'identification et les règles concernant de futurs zonages liés aux énergies renouvelables.

Elle recommande de sectoriser les espaces via, par exemple, la mention « énergie renouvelable », « N-pv », « A-pv » en privilégiant les zones déjà dégradées ou artificialisées.

- La commission d'enquête estime que le PLUi soumis à enquête n'est qu'une première étape. Le projet de PLUi est prévu sur 15 ans. Cette durée semble excessive à la commission d'enquête. **Elle recommande que la CCLPA poursuive sa réflexion afin de s'assurer d'une plus grande cohérence dans son développement sur une durée de 10 ans. Ainsi, le seuil démographique sur lequel s'appuie le PLUi doit être reconsidéré.**

- La commission d'enquête a noté la volonté de la **CCLPA** de protéger son patrimoine. **Elle recommande que cet effort soit poursuivi tant pour le bâti que pour les paysages et l'environnement.**

Les présentes conclusions et avis de la commission d'enquête sont transmis à Monsieur le Président de la communauté de communes Laurécois - Pays d'Agout et à Madame la Présidente du Tribunal Administratif.

Fait à Toulouse, le 31 juillet 2023



Marie-Christine FAURÉ
Présidente
de la commission d'enquête



Jean-Marie ALVERNHE
Commissaire enquêteur



Bernard BOUSQUET
Commissaire-enquêteur