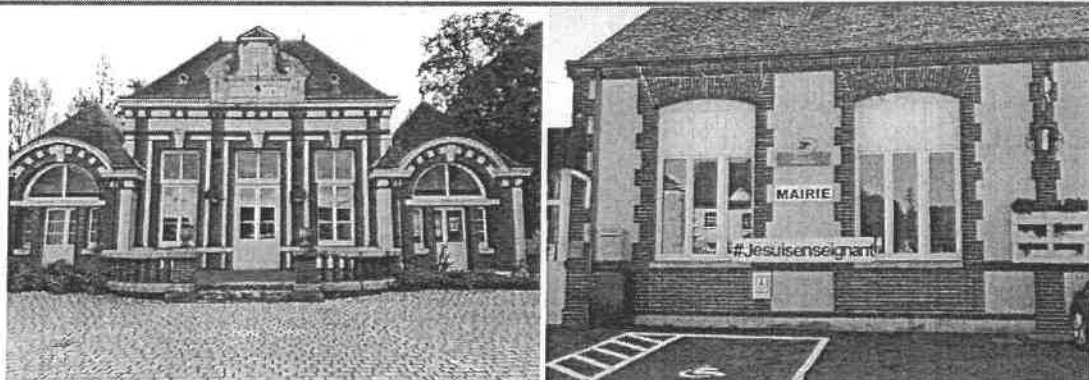


# **Communauté de communes ENTRE BEAUCE ET PERCHE**

## **Plan local d'urbanisme intercommunal**



### **AVIS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE**

Novembre 2020

**Monsieur Joël HUC – Monsieur Marc LANSIART- Madame Danièle LELONG**

Commission désignée par décision du Tribunal Administratif d'Orléans du 03/08/2020 – E200000086/45

## 1) Rappel de l'objet de l'enquête publique

### 1.1. Le demandeur

La Communauté de Communes ENTRE BEAUCE ET PERCHE regroupe 33 communes sur une superficie de 46 435 ha.

La Communauté de Communes comptait 21 187 habitants en 2014.

### 1.2. Le projet

La Communauté de Communes ENTRE BEAUCE ET PERCHE, dont le siège se situe dans la commune d'Illiers-Combray, est compétente en matière de Plan Local d'Urbanisme depuis le 22 décembre 2015 .

Elle a prescrit, par délibération en date du 25 janvier 2016, l'élaboration de son Plan local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) sur l'ensemble du territoire des 33 communes.

**Le cadre juridique de l'enquête :** L'enquête publique relative au projet d'élaboration du PLUi de la Communauté de Communes ENTRE BEAUCE ET PERCHE s'inscrit dans le cadre juridique suivant (textes principaux, liste non exhaustive) :

- le Code de l'Environnement notamment les articles concernant : l'évaluation environnementale : L122-1 et suivants, R122-1 et suivants ; les enquêtes publiques relatives aux opérations ayant une incidence sur l'environnement : L123-1 et suivants, L300-2 et suivants et R123-1 et suivants ;
- le Code de l'Urbanisme notamment les articles relatifs à la procédure d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme : L151-1 et suivants, L153-1 et suivants, L104-1 et suivants et R104-8, R104-10, R151-1, R153-11 et suivants.

Au titre du projet par :

- les délibérations du conseil communautaire ;
- la consultation des PPA ;
- la désignation de la Commission d'enquête en date du 3 Août 2020 par le Tribunal administratif d'Orléans ;
- l'arrêté du 4 septembre 2020 de Monsieur Philippe SCHMIT président la Communauté de communes entre BEAUCE et PERCHE prescrivant l'enquête

publique sur l'arrêt de projet du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI) de la Communauté de Communes ENTRE BEAUCE ET PERCHE.

## **2) AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE**

### **2.1 SUR LA CONCERTATION PREALABLE**

Ces documents démontrent qu'une information satisfaisante a été faite en direction des Services de l'Etat et du public .

En particulier , la réunion publique N°4 a permis d'aborder les sujets qui peuvent préoccuper les particuliers :

- un certificat d'urbanisme est valable 18 mois
- des changements du projet de PLUi sont possibles à l'issue de l'enquête publique : par exemple parcelle inconstructible peut , après examen , devenir constructible
- il n'existe pas de droit acquis en urbanisme

Etc ...

Cependant , il faut noter que ces 4 réunions publiques n'ont pas mobilisé une population importante : de 20 à 50 personnes par réunion , alors que le territoire compte plus de 21 000 habitants.

### **2.2 SUR L'AVIS DES PPA**

Les avis des PPA mettent bien en évidence l'évolution favorable du dossier de PLUi entre la version de 2019 et celle de 2020. Ils identifient également les insuffisances / lacunes qui méritent d'être approfondies ou corrigées.

Certains points continuent à poser question, notamment :

- la consommation excessive d'espace agricole, naturel et forestier,
- l'absence d'objectif chiffré de réduction de la part modale de la voiture individuelle et de la consommation énergétique
- une définition insuffisante de l'organisation spatiale dans les OAP, et des prescriptions peu contraignantes
- des indicateurs de suivi à mieux définir
- la TVB traitée de façon incomplète et dont la cartographie est à améliorer.
- la justification de la compatibilité du PLUi avec le SCOT, le SRADDET ...

Ces avis mettent bien en valeur la difficulté de transcription des objectifs de politiques nationale et régionale dans des documents de planification locaux. Ils posent ainsi la question de l'appropriation par les élus locaux des grands enjeux environnementaux et sociaux.

## 2.3 SUR LE DOSSIER

Le dossier présenté est complet et volumineux. Il présente tous les éléments prévus par la réglementation .

La Commission d'Enquête a cependant demandé de le compléter avant le début de l'enquête , ce qu'a , en partie réalisé la Communauté de Communes , en ajoutant l'annexe 6.9.

Sa consultation par le public a montré la difficulté pour la population de se retrouver dans un dossier complexe. En particulier il est apparu que les cartes du règlement graphique étaient incomplètes et difficilement lisibles

### 2.3.1 LE RAPPORT DE PRESENTATION :

Pour ce qui est de la partie urbanisme, le rapport de présentation est certes volumineux , mais écrit de manière claire et accessible à tous les lecteurs.

Cependant , le résumé non technique est nettement insuffisant : une seule page pour en résumer . 400 .

Certaines constatations du diagnostic ne font pas , ensuite ,l'objet d'action dans le PADD ou les OAP , par exemple :

- relier entre eux des itinéraires de randonnées pédestres et cyclistes.
- création de locaux permettant l'accueil des assistantes maternelles
- la création de Gares routières pour permettre les déplacements multimodaux.

Le bilan de la consommation foncière est de : (doc 6.9)

Habitat : 40,8 ha

Économie : 95,5 ha

Total 136,3 ha

A comparer avec les 45 hectares consommés pour l'habitat ,entre 2004 et 2014 et les 25 ha consommés pour l'activité économique , soit 70 ha au total ,sur 10 ans.

La consommation du présent PLUi est donc nettement à la hausse .en contradiction avec les orientations nationales et régionales en ce domaine .

### 2.3.2 LE PADD :

Le PADD rassemble des grands principes pertinents qui malheureusement sont retranscrits de façon incomplète dans le règlement et les OAP.

Par exemple :

- la diversification de l'offre de logements, en proposant des petits logements et des locatifs à destination des jeunes n'est pas concrétisée dans les OAP ou le

règlement

- le principe "favoriser l'utilisation des énergies renouvelables et maîtriser l'énergie" ne fait pas l'objet de propositions concrètes : pas de zonage Nennr
- la connexion de la TVB avec les territoires voisins n'est pas étudiée
- le développement des itinéraires doux entre les bourgs, hameaux et quartiers vers les gares pour faire baisser l'usage de la voiture n'est pas mis en œuvre

### **2.3.3 LES OAP :**

Les OAP ne sont pas assez précises dans leur prescription ; par exemple en cas de zone d'aménagement peu ou pas de mesures compensatrices en terme de plantations de haies , d'arbres etc ...

Dans leur grande majorité , il s'agit d'opérations d'aménagement.

Certaines dans des dents creuses , une opération immobilière pour séniors , ce qui est positif.

Il manque , sans doute , des projets relatifs , entre autres , à la médecine , la petite enfance ...

Un manque de volontarisme sur les itinéraires doux pour assurer les liaisons entre les OAP et les centres bourgs, les écoles/collèges, les gares, les commerces et les zones d'activités est constaté

### **2.3.4 LE REGLEMENT**

#### **Règlement écrit :**

Le règlement est repris entièrement pour chacune des 3 natures de communes : pôles centres , pôles d'équilibre et communes rurales .Ce qui alourdit le document et ne permet pas d'effectuer des comparaisons entre ces 3 types de communes .

#### **Règlement graphique :**

La structure de plans retenue pour couvrir le territoire de la communauté de communes est un quadrillage complet du territoire par plans , au 1/5000 ème, numérotés de 4.3 à 4.25 . Ce quadrillage est complété par des plans , au 1/2000 ème, des parties agglomérées (villes, bourgs...) qui permettent , grâce à l'échelle mieux adaptée , de repérer toutes les parcelles dans ces zones plus denses.

Le système du quadrillage s'est révélé peu pratique pour le public qui , en général , n'est pas habitué à consulter des plans.

De plus , des hameaux ne sont pas nommés (exemple : commune de St Arnoult des Bois : les hameau de Brosseron et des Rostys) ,

Ces noms manquants , ne facilitent pas le repérage par le public de leur parcelle .

Enfin , , il est apparu que le territoire de certaines communes n'était pas totalement couvert par les plans-papier du règlement graphique. (exemple à St Arnoult des Bois :le bourg de ST Arnoult des Bois et le hameau du Breuil ) .

Pour cette raison , certaines personnes n'ont pu consulter le règlement graphique .

Sur ce dernier point nous avons interrogé la DDT qui nous a répondu le 23 octobre (: « Afin d'assurer une parfaite information du public et de prévenir d'éventuelles failles juridiques dans le déroulé de l'enquête publique, la communauté de communes pourra, si elle le souhaite, organiser une nouvelle enquête avec un dossier papier contenant les plans rectifiés. ».

La Commission d'Enquête estime cependant que refaire 'une nouvelle enquête publique n'est pas dans l'intérêt général, mais qu'il est nécessaire de revoir le système de cartographie et d'en informer le public.

A noter que la consultation des plans sur le site internet de la communauté de communes se révèle encore plus difficile à cause de la taille bien trop petite des écrans des ordinateurs des particuliers .

Sur le fonds : le repérage des trames vertes et bleues est insuffisant , en particulier les continuités qui n'existent pas et qui , donc sont à prévoir dans l'avenir , ne sont pas identifiées .

## **2.4 SUR LE DEROULEMENT DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE**

### ***2.4.1- En amont de l'enquête***

La réunion du 31/08/2020, au siège de la communauté de communes à Illiers Combray a été l'occasion :

- de présenter le dossier complet du PLUi
- d'établir en concertation avec la commission d'enquête les grandes lignes de l'arrêté intercommunal d'enquête (début et fin d'enquête, nombre et date des permanences, utilisation d'un registre dématérialisé,....)
- de déterminer les conditions et les lieux d'affichage et d'information du public,
- de déterminer les conditions matérielles d'organisation de l'enquête. (salles, internet, ....)

Une visite des lieux a été réalisée le 25/09/2020, de 10h 30 à 12h 30, par deux membres de la commission d'enquête. Lors de leurs permanences, les membres de la commission d'enquête ont profité de leurs déplacements pour découvrir le territoire concerné.

### ***2.4.2 - l'information du public***

L'information réglementaire a bien eu lieu , mais les mesures complémentaires décidées lors de la réunion du 31 août , n'ont quasiment pas été suivies d'effet :

- Seulement 3 communes (Illiers-Combray, Saint Luperce et Charonville ) ont fait de la publicité pour l'enquête publique sur leur site internet (vérification du 14 octobre)
- la distribution de prospectus dans les boîtes à lettre ne s'est , à notre connaissance , pas faite au début de l'enquête . La lettre d'octobre de la Communauté de Communes ,

a été distribuée à l'ensemble des habitants mais tardivement , juste avant les dernières permanences , ce dont se sont plaintes quelques personnes.

- l'affichage supplémentaire dans les sites fréquentés par le public (outre les mairies) ne s'est , à notre connaissance , pas fait. Cependant la Communauté de Communes nous a indiqué avoir procédé à un affichage dans 50 hameaux , ce qui est positif.

En conclusion , il y a eu information du public un peu au-delà du réglementaire ,mais la volonté ,affichée en début d'enquête , d'aller plus loin n'a pas été suivie d'effet.

L'arrêté intercommunal n° 20-084 en date du 04/09/ 2020, porte ouverture d'une enquête publique unique sur le territoire de la communauté de communes Entre Beauce et Perche.

**Il fixe en 12 articles, de matière claire , le cadre organisationnel de l'enquête.**

### 2.4.3 - les permanences

		Nombre de visites	Demande d'infos.	Observations	
				registre	orales
ILLIERS-COMBRAY	Mardi 29 septembre	9	2	7	0
	samedi 24 octobre	2	1	1	0
COURVILLE	Vendredi 16 octobre	7	1	7	0
	Samedi 24 octobre	4	1	3	1
BAILLEAU LE PIN	Mardi 6 octobre	2	2	0	0
PONTGOUIN	Mardi 27 octobre	15	11	3	1
FONTAINE LA GUYON	Jeudi 15 octobre	11	2	9	0
MONTIGNY LE CHARTIF	Lundi 19 octobre	4	2	3	2
MARCHEVILLE	Vendredi 23 octobre	8	3	0	3
<b>TOTAL</b>		<b>62</b>	<b>25</b>	<b>33</b>	<b>7</b>

Les 9 permanences se sont déroulées dans un bon climat , les visites ont été relativement nombreuses et motivées du fait que le PLUi a une incidence directe et immédiate sur le patrimoine des propriétaires de parcelles de terrain et sur le développement des communes.

### 2.4.4 - Départ d'un commissaire-enquêteur :

Mme LELONG a quitté la Commission d'Enquête le 29 octobre 2020 , pour raisons personnelles.

### **2.4.5 - Les contributions du public**

- 71 observations écrites ont été formulées
- 62 personnes sont venues consulter le dossier durant les 9 permanences de la commission d'enquête , dans les 7 sites où se tenaient ces permanences .
- 50 observations ont été inscrites sur les 33 registres d'enquête publique.
- 18 registres n'ont reçu aucune observation.
- 22 courriers ont été transmis à notre attention par voie postale ou donnés en main propre lors d'une permanence ,
- 3 observations ont été reçues par courrier électronique ( il y a quelquefois redondance entre mail et courrier).

Parmi les 71 observations formulées, 46 , soit presque 65%, concernent des demandes visant à maintenir constructible une parcelle qui est classée à présent en zone A ou N dans le PLUi. Des observations portent également sur une concertation insuffisante avec les acteurs locaux et sur les conséquences néfastes pour la vie économique des "petites communes". Enfin des observations indiquent que l'information du public a été trop tardive, et insuffisamment relayée localement.

Deux communes rurales (Montigny le Chartif et Vieuvicq) émettent une délibération exprimant un vote « défavorable » sur le PLUi , ce qui est peu comparé aux 33 communes constituant la CC.

De plus, un certain nombre d'observations ont été faites par les Personnes Publiques Associées (PPA).

Les observations des PPA identifient des points nécessitant des approfondissement ou des modifications , en particulier :

- une consommation trop importante d'espaces agricoles, naturels et forestiers, malgré les efforts consentis par les communes rurales,
- une trame verte et bleue insuffisamment décrite et cartographiée,
- une consommation énergétique à maîtriser (SRADDET)
- des OAP à mieux définir et réglementer

### **2.4.6 - les échanges avec le maître d'ouvrage**

La commission d'enquête a rencontré à 2 reprises , Monsieur Martial Lochon, adjoint à l'urbanisme de Monsieur le Président de la Communauté de Communes, et Monsieur Sébastien Guillemet, chef du service Urbanisme, Aménagement et Bâtiments au siège de la communauté de communes à Illiers- Combray ; les échanges ont été cordiaux et constructifs.

M Guillemet a été particulièrement disponible tout au long de l'enquête qui a généré de nombreux échanges téléphoniques et par courriels.



### 3) Conclusions

Au terme de cette enquête, la commission a analysé l'ensemble des pièces du dossier présenté, les avis des personnes publiques consultées et associées, toutes les observations recueillies et les réponses apportées par les services de la communauté de communes Entre Beauce et Perche.

#### 3.1 Éléments de la conclusion

Ainsi, la commission d'enquête constate que :

- la concertation préalable a fait l'objet d'une campagne d'information à la hauteur de l'enjeu, notamment au travers des différentes réunions publiques,
- les annonces de l'enquête publique, publiées dans la presse locale, sur les sites internet de quelques communes, les affiches mises en place dans les mairies, ont permis au public d'être informé dans le strict respect de la réglementation en vigueur,
- l'enquête s'est déroulée du 29 septembre au 29 octobre 2020, pendant 30 jours consécutifs suivant l'arrêté de l'autorité organisatrice,
- pendant ces journées, le public a pu s'exprimer sur 7 registres papier disposés dans les 7 mairies ainsi que sur le registre dématérialisé,
- au cours des 9 permanences assurées dans ces mêmes lieux, 62 personnes différentes ont été accueillies par les commissaires enquêteurs,
- le dossier d'enquête publique, particulièrement volumineux, disponible en versions numérique et papier dans chacune des 7 mairies et sur le site de la communauté de communes était accessible,

La Commission observe que :

- la réception du public s'est déroulée dans de bonnes conditions matérielles avec toute l'aide possible de la part du personnel communal. Les entretiens avec les personnes reçues se sont déroulés dans un climat calme et serein.
- les réponses du maître d'ouvrage, aussi bien pour les PPA, pour la Commission d'enquête que pour le public ne sont pas traitées de manière complète et exhaustive. certaines réponses sont cependant argumentées et adaptées à la situation.
- le maître d'ouvrage montre qu'il est prêt à revenir sur certains points du projet en affichant son souci de tenir compte des inquiétudes du public et des observations des PPA. Cette volonté de dialogue se manifeste à plusieurs reprises dans le mémoire en réponse.
- le projet de PLUi dans sa globalité prend en compte la nécessité d'équilibre entre zones urbaines et rurales en affichant une volonté de maîtriser l'étalement urbain par une politique de valorisation des centres ville et villages (limitation des zones à urbaniser, comblement des « dents creuses ») se traduisant par la volonté de préserver les espaces agricoles, naturels et patrimoniaux,
- ce projet de PLUi ne répond pas totalement aux principaux enjeux environnementaux qui concernent la gestion économe des espaces, un

développement intégrant la question de l'énergie et du changement climatique, la préservation des milieux naturels et la prise en compte des risques pour les populations.

- le projet de plan local d'urbanisme intercommunal proposé ne répond que partiellement aux objectifs définis dans l'article L 101-2 du code de l'urbanisme. (c'est-à-dire une utilisation économe des espaces naturels, la lutte contre le changement climatique, la préservation de la qualité des milieux, la diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile.

La commission recommande à la CC de mener à bien les évaluations sur certains cas de hameaux, en vue d'une éventuelle reconsidération des dents creuses existantes, suite aux demandes de particuliers ou de communes.

La commission observe que de nombreuses communes connaîtront pour la première fois un document d'urbanisme normatif et prescriptif. Il convient donc d'assurer une certaine transition et de les accompagner dans la mise en œuvre de ce nouveau contexte réglementaire

### **3.2 Conclusion**

En définitive sur la base des éléments développés ci-avant, la commission d'enquête, ayant pris bonne note des compléments que le maître d'ouvrage va apporter au dossier (rapport de présentation, au PADD, aux OAP et au règlement) émet :

**un avis favorable** au projet de PLUi de la Communauté de Communes ENTRE BEAUCE ET PERCHE sous les **réserves** suivantes :

#### **Réserve 1 :**

La consommation d'espace pour les activités économiques doit être revue à la baisse en concertation avec les services de l'Etat compétents.

#### **Réserve 2 :**

Ajout d'un résumé non technique (RNT) au PLUi

#### **Réserve 3 :**

Retranscription des obligations chiffrées découlant du SRADDET (émissions de GES, consommation d'espace, ...) dans le règlement du PLUi

#### **Réserve 4 :**

OAP : règlement plus précis et prescriptif. Associer les parties prenantes (collectivités, population, PPA) à la révision des 9 OAP.

#### **Réserve 5 :**

Règlement graphique :

- trames vertes et bleues : identification des sections existantes, à restaurer, à créer,

- mise à niveau des plans papier : nouvelle cartographie, complète et nommant tous les hameaux

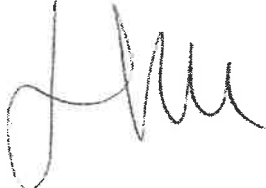
**Réserve 6 :**

Elaboration d'un schéma de déplacements doux pour le territoire de la CC.

Fait le 29 / 11 / 2020

La commission d'enquête

**M Joël HUC , président**



**M. Marc LANSIART , membre**



