

DÉPARTEMENT DE LA HAUTE-VIENNE
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU HAUT LIMOUSIN EN MARCHE

PLUi sur le territoire de l'ex
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA BASSE MARCHE

ENQUÊTE PUBLIQUE

CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVÉS

Commission d'enquête
Président : Pierre GENET
Membre titulaire : Fabien ROTZLER
Membre titulaire : Rémi CARCAUD

CONCLUSIONS ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Objet de l'enquête

La présente enquête porte sur le Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) sur le territoire de l'ex-communauté des 11 communes de la Basse Marche, sur un territoire d'une superficie de 265,95 km² et une population de 4055 habitants.

Actuellement la commune du Dorat est réglementée par un PLU et les 10 autres communes sont soumis au RNU, sans aucune règle particulière d'urbanisme.

Ce territoire de la Basse Marche a été englobé dans la Communauté de Communes du Haut Limousin en Marche (CCHLeM) par arrêté Préfectoral en date du 1^{er} janvier 2017.

Deux autres territoires existent dans cette communauté de communes qui sont tous les deux soumis à des PLUi.

Cette étude de PLUi a commencé en 2017, et la nouvelle communauté de commune a décidé de continuer l'étude de ce dossier.

Il y aura donc 3 PLUi dans la CCHLeM, puisque l'urbanisme est de la compétence de la communauté de communes qui comprend 40 communes sur un territoire de 1266,2 km² et une population de 23572 habitants.

Rappel du cadre juridique

- Loi ALUR, SRU, Grenelle 2
- Article L 123-1 du code de l'urbanisme
- Article L 123-1-4 du code de l'urbanisme
- Article L 121-1 du code de l'urbanisme
- Articles L123-2-1 du code de l'urbanisme
- Articles L 122-4 à L 122-12 du code de l'environnement

Organisation et déroulement de l'enquête

Cette enquête a été prescrite par le Président de la communauté de communes Haut Limousin en Marche par un arrêté en date du 17 juin 2021.

L'enquête s'est déroulée sur 33 jours consécutifs du 19 juillet 2021 à 9 heures au vendredi 20 août 2021 à 17 heures inclus.

Le siège de l'enquête a été fixé à Bellac, dans les locaux de la CCHLeM, commune non impactée par cette enquête mais centre et siège de la CCHLeM.

Les observations et propositions du public pouvaient être déposées :

- par e-mail à l'adresse <urbanisme@cchlem>
- par voie postale à l'adresse : Monsieur le Président de la commission d'enquête, Communauté de Communes Haut Limousin en Marche, 12 avenue Jean Jaurès 87300 BELLAC
- sur l'un des registres d'enquête à feuillets non-mobiles, cotés et paraphés par la commission d'enquête, disponibles au siège de l'enquête et dans chacune des 11 mairies concernées sur le territoire de la Basse Marche.

Les permanences de la commission d'enquête ont eu lieu conformément aux dates et heures fixées par l'arrêté d'organisation de l'enquête.

À l'issue de la période de l'enquête un Procès-Verbal de synthèse de toutes les requêtes et observations reçues a été établi par la commission d'enquête, après avoir récupéré et clos tous les registres d'enquête. Ce PV de synthèse a été adressé à Monsieur le Président de la CCHLeM le 02/09/2021 par voie électronique. Un mémoire en réponse a été reçu par voie électronique le 21/09/2021. Les réponses apportées n'ont répondu à aucune des questions soulevées dans le PV de synthèse, en particulier sur les nombreuses demandes d'installer des parcs photovoltaïques sur des zones Np qui couvrent un quart de la surface du territoire.

Le dépouillement des requêtes reçues, la visite sur site et le peu de temps qui restait à la commission d'enquête pour établir son rapport ont amené la commission d'enquête à demander une prolongation de délai.

Par lettre en date du 24 septembre la commission d'enquête a écrit au Président de la CCHLeM pour demander une prolongation des délais de remise de son rapport d'enquête et de ses conclusions et avis motivés. Par courrier électronique reçu le 5 décembre la communauté de communes nous informe qu'elle a pris acte de la demande de délai supplémentaire.

Les observations recueillies

Le contenu des requêtes inscrites sur les registres déposés dans les 11 mairies du territoire du PLUi et à BELLAC au siège de la Communauté de Communes Haut Limousin en Marche ainsi que les observations reçues, directement et surtout par Internet, se décompose de la manière suivante :

- Les 12 registres : 119
- Les observations et requêtes reçues par Internet : 21

Le total est donc de 140 requêtes

Trois principales catégories de requêtes :

- Requêtes individuelles de propriétaires dont les terrains ont changé d'affectation et qui voient disparaître des projets d'agrandissement ou constructions nouvelles
- Des projets de parcs éoliens et photovoltaïques qui ont des difficultés à s'insérer dans les nouveaux zonages et demandent que certaines parcelles changent d'affectation
- Les Maires et adjoints des communes concernées rajoutent des demandes de classement différent de certaines parcelles en vue de projets qui apparaissent ou pourraient se présenter ultérieurement.

Avis de la commission d'enquête

Pour chaque observation recueillie la commission d'enquête a formulé un avis dans la 5^{ème} colonne des tableaux figurant dans le rapport d'enquête.

La plupart des demandes sur les changements de zonage ont été analysées en tenant compte du règlement écrit mais aussi du SRADDET et des nécessités de réduire l'artificialisation des sols.

Pour les projets de parcs photovoltaïques et éoliens beaucoup de demandes de changements en Nnr nous ont amenés à donner un avis négatif en réservant le zonage enr aux parcs existants. Ci-dessous l'avis de la commission d'enquête :

Analyse de la commission d'enquête sur les nombreuses demandes de zonage en Nenr

La DDT indiquait dans son annexe technique du 24 juillet 2020 :

« *Le développement des EnR est bien acté dans le PADD [...] ceci se traduit dans le règlement écrit, par l'autorisation de dispositifs individuels dans toutes les zones, et, des équipements d'intérêts collectifs/locaux techniques industriels des administrations publiques et assimilés (les EnR en font partie) dans toutes les zones, excepté dans la zone Np, même s'il y a quelques restrictions concernant les ICPE. »*

LA DDT concluait même que :

« *Des zonages spécifiques EnR ont été réservés (Verneuil-Moustiers & Saint-Sornin-La-Marche. Il n'est pas nécessaire de créer des zones spécifiques alors que les EnR sont autorisées quasiment partout ».*

Dans le document graphique de zonage soumis à l'enquête seulement **deux zones Enr** étaient donc présentes. La commission d'enquête a constaté en cours d'enquête que les demandes affluaient pour des transformations du zonage de parcelles (essentiellement des parcelles en zone A) afin de les passer en zone Nenr. Nous partagions alors plutôt l'avis de la DDT et ne voyions pas l'intérêt de toutes ces transformations en zone Nenr alors que les projets pouvaient être envisagés dans quasiment toutes les zones, hormis les zones Np. Malgré nos demandes aux porteurs de projets, aux propriétaires et aux élus nous n'avons pas pu obtenir d'explication réellement convaincante, on nous a parlé de la décision de la Cour d'appel de Marseille, mais il s'agit d'un cas où le règlement du zonage ne précisait pas la possibilité des Enr dans les autres zones que les zones Nenr. Il semblait alors à la commission qu'il était tout à fait possible de favoriser le développement des EnR sans modifier aussi profondément le document graphique de zonage soumis à l'enquête publique et qu'il suffirait de bien souligner encore davantage dans le règlement écrit que les projets EnR étaient possibles dans toutes les zones hormis les zones Np.

Finalement, la commission a découvert à la suite de ses propres recherches que les porteurs de projets peuvent obtenir des aides financières de l'État s'ils emportent des appels d'offre de la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE). Les cahiers des charges de la CRE imposent aux porteurs de projets plusieurs conditions d'implantation cumulatives qui sont identiques à chaque appel d'offre :

Conditions d'implantation :

- exclusion des zones A (préservation des espaces boisés et agricoles)
- possibilité si le terrain d'implantation se situe dans les zones urbanisées ou à urbaniser
- possibilité si le terrain d'implantation se situe sur une zone naturelle d'un PLU ou POS portant mention « énergies renouvelable », « solaire », ou « photovoltaïque » (N-pv, Ne, Nz, N-enr, ...), ou sur toute zone naturelle dont le règlement du document d'urbanisme autorise explicitement les installations de production d'énergie renouvelable, solaire ou photovoltaïque.

et

- le projet doit être compatible avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le Terrain d'implantation.

et

Le Terrain d'implantation n'est pas situé en zones humides, telles que définies au 1° du I de l'article L. 211-1 et l'article R211-108 du code de l'environnement.

et

le projet n'est pas soumis à autorisation de défrichement et n'a pas fait l'objet de défrichement au cours des cinq années précédant la date limite de dépôt des offres.

Il est intéressant de noter que, sauf erreur d'interprétation de la commission d'enquête, les conditions d'implantation de la CRE ne semblent pas exclure d'emblée les zones Np, puisqu'il est bien spécifié « sur toute zone naturelle dont le règlement du document d'urbanisme autorise explicitement les installations de production d'énergie renouvelable, solaire ou photovoltaïque. » Les zones humides restent exclues mais une autorisation explicite dans le règlement des zones Np semble pouvoir suffire pour permettre l'implantation des projets en zone Np.

La commission en conclut donc que les demandes de modification de zonage ne répondent pas à une logique de « faisabilité », tous les projets auraient pu se concrétiser en zone A et N mais à une logique de « rentabilité » qui recherche à pouvoir bénéficier des aides de l'État, ce qui n'est pas possible en zone A.

CONCLUSIONS

BILAN des POINTS FORTS et des POINTS FAIBLES du dossier

La commission d'enquête a relevé **les points forts** suivants :

- 1- Le dossier est complet et comporte toutes les pièces mentionnées au code de l'urbanisme, le rapport de présentation en 2 tomes, diagnostic territorial et justification du PLUi, le projet d'aménagement et de développement durables, le règlement, écrit et graphique, les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), les avis des Personnes Publiques Associées (PPA), des annexes administratives et des pièces annexes.
- 2- Les permanences ont permis à la commission d'enquête de rencontrer des élus mais aussi des personnes ayant des projets d'extension et des projets de développement de leurs activités.
- 3- Les élus ont été très motivés pendant cette enquête pour le développement du territoire, et cela s'est manifesté notamment par la présence des maires ou adjoints des communes concernées lors des permanences, pour proposer des aménagements complémentaires de zonage dans le dossier et exprimer de vive voix ou par écrit sur les registres d'enquête leur soutien aux projets sur leur commune et sur l'ensemble de la Basse Marche.
- 4- L'existence dans le PLUi d'un PADD, de plans de zonages et de règlements écrit et graphique permet aux élus et aux citoyens de pouvoir envisager des aménagements et le développement de leur commune à court et moyen terme.
- 5- Les agriculteurs et les promoteurs d'installation de parcs photovoltaïques ont compris l'intérêt d'installation de parcs photovoltaïques et se sont manifestés par la remise d'études, ou ont fait des demandes de changement de zonage pour continuer les études. Il a été relevé une vingtaine de projets en cours d'études et une dizaine d'agriculteurs intéressés.
- 6- Le développement du tourisme s'est manifesté par le début des travaux d'aménagement de l'étang de l'Age sur la commune du DORAT, par un investisseur privé. Plusieurs projets de construction de gîtes pour hébergements touristiques nécessitant des zonages particuliers nous ont été présentés. Enfin deux projets à court et moyen terme, à Tersannes et à Verneuil-Moustiers, ont reçu un avis très favorable des élus des communes concernées et des élus de la CCHLeM.

- 7- Dans presque toutes les communes il y a des projets de parcs photovoltaïques : Cela montre une mobilisation des élus, des propriétaires et des agriculteurs pour développer le territoire par des projets qui concourent au développement des énergies renouvelables contribuant à assurer les engagements de la France en réduction des gaz à effet de serre.

La commission d'enquête a relevé aussi **les points faibles** suivants :

- 1- L'organisation de l'enquête : L'Arrêté de M. le Président de la CCHLeM n'a pas fait l'objet d'une concertation suffisante avec la commission d'enquête qui a relevé des imperfections de rédaction et d'application, dates N° de décision du TA publication dans les journaux non-conformes, pas de registre électronique
- 2- Le début des études a commencé en 2017 et n'a pas été remis à jour.
- 3- Sur le fond du dossier, les remarques des PPA n'ont pas été prises en compte dont 2 très importantes :
 - Il y a beaucoup trop de zone Np qu'on aurait peut-être pu réduire aux seules zones de protection identifiées et aux zones humides.
 - L'artificialisation des sols prévue est de 27 ha ce qui est contraire aux exigences du SRADDET qui impose une diminution de 50% sur 10 ans. On devrait donc se situer plutôt aux environs de 9 ha. La différence entre ces 2 chiffres étant à trouver dans des rénovations, les logements vacants, et des réductions de résidences secondaires.
- 4- Il n'est fait aucune allusion aux autres PLUi déjà en vigueur sur la CCHLeM alors qu'on aurait tout avantage à une même utilisation pour les 3 PLUi dans la même communauté de communes.
- 5- Sur la forme du dossier, la commission d'enquête souligne les points suivants :
 - Les réponses aux remarques de la commission d'enquête dans son PV de synthèse sont très insuffisantes et ne répondent pas aux questions essentielles ci-dessus, et à toutes les demandes de changement de zonage demandées par les porteurs de projets et les agriculteurs.
 - L'existence du zonage Nenr paraît inadaptée, pour la trentaine de projets qui pourraient voir le jour, avec une surface pour chaque projet de 20 à 40 ha.
 - L'affirmation dans le règlement du PLUi de la possibilité d'implanter des parcs photovoltaïques sur tous les zonages semble indispensable.
 - Il manque sur les plans l'implantation des éoliennes et leur périmètre de protection.
 - Difficulté de repérer les lettres correspondant aux sections cadastrales sur les plans, ainsi que les étoiles correspondant aux possibilités de changement de destination d'un bâtiment agricole. Il serait également indispensable de pouvoir disposer d'une liste de ces bâtiments.
 - Les logements vacants ne sont pas répertoriés.
 - Les dossiers PLUi des mairies sont insuffisants et l'échelle du plan de l'ensemble de la commune est trop petite.

La commission d'enquête donne un avis favorable sur le dossier du PLUi du territoire de la BASSE MARCHE, avec les réserves suivantes :

4 RÉSERVES IMPÉRATIVES

- Réduire les zones Np aux zones à protéger strictement identifiées dont les zones humides indiquées dans le document de l'EPTB Vienne.**
- Réserver le zonage Nenr pour les parcs construits et en fonctionnement.**
- Autoriser l'implantation des parcs sur tous les zonages du PLUi, et peut-être aussi Np sauf sur les zones de protection identifiées et sur les zones humides et à condition de les délimiter et de ne prévoir aucune installation au sol sur ces zones humides.**
- Réduire l'artificialisation des sols afin de mettre le PLUi en concordance avec le SRADDET.**

et une recommandation

Une mobilisation des logements vacants, et une mobilisation des résidences secondaires pour diminuer leur nombre et offrir des locations de courte et moyenne durée, qui permettraient de baisser la surface d'artificialisation des sols.

Fait à LIMOGES le 15/10/2021

La commission d'enquête

Le Président
Pierre GENET

Membres titulaires
Fabien ROTZLER Rémi CARCAUD