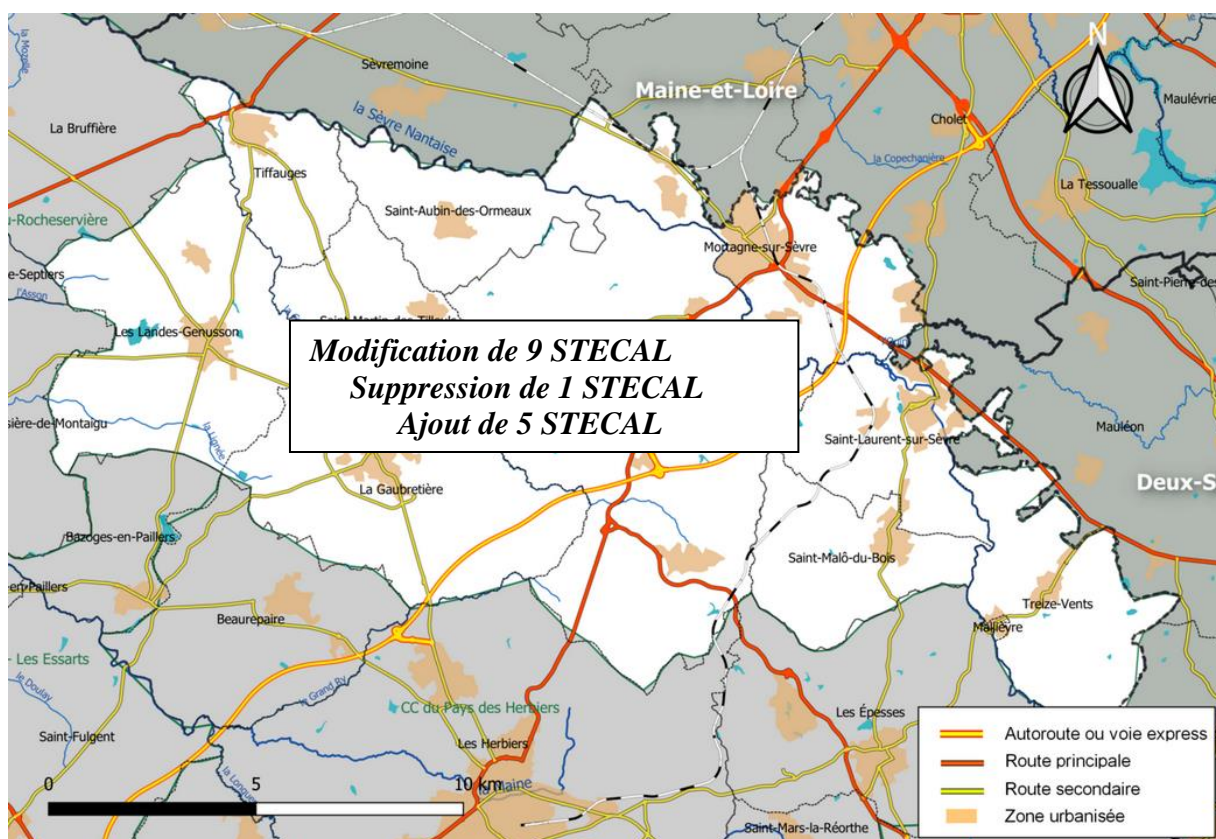


DEPARTEMENT DE LA VENDEE

**COMMUNAUTE DE COMMUNES
PAYS DE MORTAGNE**

ENQUETE PUBLIQUE

**Projet de révision allégée n°2 du Plan Local d'Urbanisme intercommunal
valant programme local de l'habitat (PLUi-H) visant à faire évoluer
les secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL) existants.**



Enquête réalisée du 2 décembre 2024 au 16 janvier 2025

CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVE

Document établi par Philippe GAUBERT, commissaire enquêteur

Table des matières

1.	CADRE DE L'ENQUETE	3
2.	RAPPEL DU PROJET	3
3.	LE DOSSIER	3
4.	CONCERTATION PREALABLE	4
5.	L'ENQUETE	4
6.	LE PV DE SYNTHESE ET LE MEMOIRE EN REPONSE	5
6.1.	Procès-verbal de synthèse	5
6.2.	Mémoire en réponse	5
7.	APPRECIATION DU PROJET	5
7.1.	Enjeux environnementaux	5
7.2.	Les PPA	7
7.3.	Le public	8
8.	CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVES DU COMMISSAIRE ENQUETEUR	8
8.1.	Principaux enseignements tirés de l'enquête	8
8.2.	Analyse bilancielle	9
8.3.	Avis motivé	9

1. CADRE DE L'ENQUETE

Hormis les textes en vigueur du code de l'urbanisme et du code de l'environnement, l'enquête est encadrée par :

- la délibération n° D23-060 du conseil communautaire du Pays de Mortagne du 31 mai 2023 prescrivant la révision allégée N°2 du PLUi-H, et fixant les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation ;
- la délibération n° D24-071 du conseil communautaire du Pays de Mortagne du 12 juin 2024 tirant le bilan de la concertation et arrêtant le projet de révision allégée N°2 du PLUi-H ;
- la décision n° E24000146/85 du 5 août 2024 du Président du Tribunal Administratif de Nantes désignant Monsieur Philippe GAUBERT demeurant 55, rue de Maubeuge, La Roche sur Yon (85000) en qualité de commissaire enquêteur ;
- l'arrêté communautaire du Pays de Mortagne n°2024-016-AR du 5 novembre 2024 portant ouverture de l'enquête publique relative au projet de révision allégée N°2 du PLUi-H de la communauté de communes du Pays de Mortagne ;
- l'arrêté communautaire du Pays de Mortagne n°2024-019-AR du 17 décembre 2024 portant prolongation de l'enquête publique relative au projet de révision allégée n°2 du PLUi-H.

2. RAPPEL DU PROJET

Le PLUiH du Pays de Mortagne comptabilise aujourd'hui 26 Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées (STECAL). Ces zonages spécifiques implantés en zone agricole ou naturelle permettent de pérenniser ou développer certaines activités économiques, touristiques ou environnementales.

A l'occasion de la modification n°1 du PLUiH, des porteurs de projets touristiques ont contacté la CCPM pour présenter leurs besoins en termes d'évolutions de leurs sites sur les prochaines années, et il s'est avéré que ces évolutions apparaissaient impossibles en l'absence de STECAL nouveaux ou révisés. La CCPM a donc décidé de lancer ce projet de révision allégée n°2, avec l'objectif de faire évoluer neuf STECAL existants, d'en supprimer un, et d'en créer cinq.

Ce projet d'adaptation du PLUi-H ne porte pas atteinte aux orientations définies par la PADD, et s'inscrit dans le champ d'application de l'article L153-34 du code de l'urbanisme, d'où cette procédure de révision dite « allégée ».

3. LE DOSSIER

Réalisé avec le concours du bureau d'études *Citadia conseil*, le dossier de présentation de cette révision allégée n°2 du PLUi-H apparaît complet au regard de la réglementation.

L'avis de la CDPENAF faisait cependant défaut à l'ouverture de l'enquête publique, ce qui a nécessité de prolonger celle-ci de 10 jours.

Sur la forme, dès lors que le grand public reste la « cible » principale d'une enquête publique, le dossier est apparu assez difficile d'accès (notamment non-concordance entre la notice de présentation et d'autres éléments de dossier, numérotation discontinuée des pièces, absence de pagination des OAP, redondance conséquente entre les règlements).

Le dossier manquait d'approche pédagogique et progressive pour faciliter son accès au grand public.

Ces remarques formulées, et après consultation approfondie du dossier, on perçoit bien la démarche pour chacun des STECAL proposés.

4. CONCERTATION PREALABLE

Par délibération n° D23-060 du 31 mai 2023, la CCPM a précisé les modalités de concertation, tant auprès de la population qu'auprès des personnes publiques associées (PPA).

Aucune observation n'a été formulée par la population.

Sur les 44 PPA saisies, treize ont accusé réception, et six d'entre-elles ont émis un avis. *In fine*, seules la DDTM, la Chambre d'agriculture de la Vendée, la mairie de Mortagne et le syndicat mixte du Pays du Bocage Vendéen ont participé à la réunion conjointe aux côtés de la CCPM. Quelques remarques ou observations ont été produites, pour lesquelles la CCPM a apporté des réponses.

La CCPM a choisi de saisir directement la MRAe pour avis début juillet 2024, en lui transmettant le dossier d'évaluation environnementale relatif à son projet.

Cette saisine de la CCPM est conforme aux dispositions de l'article R.104-21 du code de l'urbanisme.

L'avis de la MRAE a été rendu, sous le n° PDL-2024-8018 du 7 octobre 2024, et a fait l'objet d'un mémoire en réponse de la CCPM daté d'octobre 2024.

5. L'ENQUETE

- Information de la population :

Conformément aux dispositions de l'arrêté communautaire du Pays de Mortagne n°2024-016-AR du 5 novembre 2024, l'avis d'enquête a été publié en rubrique annonces légales dans le quotidien Ouest France et l'hebdomadaire La Vendée Agricole, dans les délais voulus.

Il a également été publié quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant toute la durée de celle-ci :

- sur le site internet de la CCPM, et en ligne via le registre dématérialisé : <https://www.registre-dematerialise.fr/5687>
- par voie d'affichage dans les 11 mairies du Pays de Mortagne, au siège de la communauté de communes du Pays de Mortagne et sur les sites à enjeux.

L'arrêté de prolongation a été publié par les mêmes canaux.

- Déroulé de l'enquête

L'enquête s'est déroulée durant 46 jours consécutifs, du lundi 2 décembre 2024 à 9h au jeudi 16 janvier 2025 à 17h, conformément aux deux arrêtés de la CCPM prescrivant l'ouverture et la prolongation de l'enquête publique.

Le dossier ainsi qu'un registre d'enquête, cotés et paraphés, ont été déposés pendant toute la durée de l'enquête au siège de la CCPM. Un registre, coté et paraphé, et la notice de présentation étaient également à disposition dans les 11 mairies du territoire. Ces documents sont restés pendant toute la durée de l'enquête à la disposition du public aux heures et jours habituels d'ouverture des bureaux. L'ensemble du dossier était également accessible en ligne, y compris à partir de postes informatiques à disposition dans toutes les mairies et au siège de la CCPM.

Mesdames Manon CANTIN et Emilie GITTARD, du service Urbanisme en charge du dossier, ont été présentes ou joignables durant toute la durée de l'enquête. Ce service a apporté, dans un réel souci de transparence, toute la collaboration nécessaire et souhaitée.

Les 7 permanences prévues (dont trois au siège de la CCPM) se sont déroulées dans des salles accessibles, tout à fait adaptées à l'exercice. On compte 9 passages en permanence, plus de la moitié motivée par la simple recherche de renseignements, sachant qu'ensuite certaines personnes ont déposé en ligne une ou plusieurs observations sollicitant une réponse de la collectivité.

L'enquête publique s'est déroulée dans de très bonnes conditions et de manière satisfaisante.

6. LE PV DE SYNTHÈSE ET LE MÉMOIRE EN RÉPONSE

Ces deux documents sont annexés au rapport.

6.1. Procès-verbal de synthèse

Dans les délais impartis, le procès-verbal de synthèse détaillant les observations écrites et avis des PPA ainsi que ceux formulés par la MRAe et le public a été remis le jeudi 23 janvier 2025 à Monsieur Jean-François FRUCHET, 1^{er} vice-président de la Communauté de Communes du Pays de Mortagne. Le PV de synthèse sollicite aussi des précisions sur les observations émises (par le public, les PPA, la MRAe ou encore le commissaire enquêteur lui-même), et la suite que la CCPM entend y donner.

6.2. Mémoire en réponse

Dans le délai imparti, soit 15 jours après la remise du PV de synthèse, le commissaire enquêteur réceptionne, le 5 février par mail, le mémoire en réponse de la CCPM.

Des réponses sont produites à toutes les questions formulées. Certaines d'entre-elles, peu précises ou soulevant d'autres interrogations, ont motivé des interpellations complémentaires du commissaire enquêteur (cf les encadrés « positions du commissaire enquêteur » dans la partie 4 du rapport « Analyse des avis et observations »).

En complément du dossier initial, tous ces éléments produits en réponse, ainsi que les différents échanges avec la collectivité, ont contribué à se forger une opinion sur le projet de révision allégée n°2 du PLUi-H de la communauté de communes du Pays de Mortagne.

7. APPRECIATION DU PROJET

Il ressort de cette enquête que les principaux enjeux sont celui de l'environnement et de la consommation d'espaces.

7.1. Enjeux environnementaux

Les principaux enjeux identifiés par la MRAe étaient :

- l'organisation spatiale, la consommation d'espaces et l'artificialisation des sols ;
- la biodiversité ;
- le paysage ;
- la gestion des eaux pluviales ;
- le changement climatique.

Au vu des questions et des réponses apportées au cours de l'enquête, ce sont surtout les deux premiers enjeux (consommation d'espaces et artificialisation des sols, et biodiversité) qui ont amené des interrogations.

Sur le plan environnemental, certaines réponses de la CCPM auraient nécessité plus de précisions et/ou d'engagements.

En effet, analysés dans le détail dans le rapport, les mémoires en réponse de la CCPM, tant à l'avis de la MRAe qu'au PV de synthèse du commissaire enquêteur, interrogent encore de nombreux points à l'issue des échanges :

- Les presque 12ha (pour l'essentiel des prairies permanentes) pris par l'extension de la carrière de la Roche Atard constituent une très importante consommation d'ENAF, même si réglementairement ils échappent au décompte des surfaces pour le PLUiH,
- Certains projets sont en délicatesse avec la biodiversité, on pense à nouveau au STECAL de la carrière qui verra près de 50.000 m³ de terres végétales arrachées et stockées, dans l'objectif d'une restauration ultérieure, ou encore au projet du Vatican qui verra l'implantation de chalets pour partie en zone naturelle préservée.

Avec le projet de la Coutablière, le tableau de synthèse ci-dessous met en évidence ces 2 projets qui présentent des incidences fortes sur le plan environnemental, et pour lesquels l'engagement d'une nouvelle approche ERC (éviter – réduire – compenser) pourrait être de nature à les améliorer. Ce sont en effet les seuls projets qui empiètent sur des terrains vierges (agricoles et/ou naturels) qui de ce fait vont être profondément remaniés.

Projets de STECAL	Milieu déjà aménagé ¹	Milieu naturel (réel) détruit ou perdu ²	Milieu agricole (productif) détruit ou perdu ²	Synthèse / environnement et biodiversité
9 MODIFICATIONS DE STECAL EXISTANTS				
Château de la Barbinière	oui	0	0	Faible enjeu
La Cité des oiseaux	très peu	0	0	Faible enjeu
Carrière de la Roche Atard	non	0	3	Forte incidence
Moulin de la Roche	oui	1	0	Faible enjeu
Château du Boisniard	oui	0	0	Faible enjeu
La Coutablière	non	2	2	Forte incidence
Festival de Poupet	oui	0	0	Peu ou pas d'enjeu
La Grande Coussais	oui	0	0	Peu ou pas d'enjeu
Le Petit Goulet	oui	0	0	Peu ou pas d'enjeu
5 CREATIONS DE STECAL				
Domaine des 4 plumes	oui	0	1	Faible enjeu
Pôle équestre Mortagnais	oui	0	1	Peu ou pas d'enjeu
Le Vatican	non	1	2	Forte incidence
Gare de Chambretau	oui	0	1	Faible enjeu
STECAL Habitat le Rossignol	oui	0	0	Faible enjeu

1 : au sens du milieu qui n'est déjà plus pour l'essentiel un espace naturel (réel) ou agricole (exploité).

Si oui, l'incidence environnementale de création ou agrandissement du STECAL est donc moindre ou quasi-nulle.

2 : du fait d'aménagements avérés dans le projet. Noté 1 si moins d'1ha, 2 si entre 1 à 4ha, 3 si plus de 4ha

- L'absence de précisions sur le niveau d'artificialisation des sols générée par cette révision est également préjudiciable à la bonne appréhension des intentions d'aménagement,
- La justification de besoins d'hébergements touristiques supplémentaires n'apparaît pas totalement démontrée, exceptée effectivement sur l'ouest moins bien pourvu,
- Pour la carrière de la Roche Atard, il n'est pas apporté d'éclairage sur la demande d'autorisation environnementale en cours d'instruction, faite en parallèle par l'exploitant,
- L'analyse de la séquence « éviter-réduire-compenser » apparaît peu prise en compte, et renvoyée au stade opérationnel ultérieur, donc à la responsabilité du futur aménageur. En cela, l'élaboration systématique d'OAP précises auraient pu contribuer à améliorer l'approche,
- Des terrains agricoles exploitées, et donc subissant des traitements, sont mitoyens de STECAL à vocation touristique accueillant donc de nombreux publics.
Si des zones de non-traitement (ZNT) sont parfois signalées sur certaines OAP, comme par exemple, la gare de Chambretau ou encore le Domaine des 4 plumes qui jouxtent tous les deux de grandes parcelles cultivées, pour d'autres STECAL, également à proximité immédiate de parcelles cultivées (cf par exemple La Coutablière), rien n'est indiqué.
- L'approche très comptable des évolutions de périmètres, où l'on constate souvent des surfaces inchangées au m² près, interroge. C'est le cas des STECAL du Château de la Barbinière, du Moulin de la Roche, du Château du Boisniard ou encore La Coutablière). Cela s'est peut-être fait au détriment d'une approche accrue sur le fond qui aurait privilégié une optimisation de la consommation foncière, répondant en cela aux propos du vice-président de la CCPM concluant la réunion conjointe des PPA, qui souhaitait « un travail d'optimisation du foncier et d'adaptation des périmètres au plus près des projets ».

Relativement au sujet de la consommation d'espaces, le tableau suivant le résume :

STECAL	Dossier à l'enquête				Éléments produits avec MR de CCPM				conso réelle en ha
	surface avant	surface après	conso m ²	conso en ha	8 STECAL modifiés	8 surfaces "révisées"	conso en m ² au PLUiH	conso en ha au PLUiH	
Barbinière	38197	39542	1345	0,13		38197	0	0,00	0,00
Cité des Oiseaux	10774	11586	812	0,08		8915	-1859	-0,19	-0,19
Carrière	520043	638243	118200	11,82			0	0,00	11,82
Moulin de la Roche	4851	5900	1049	0,10		4851	0	0,00	0,00
Boisniard	61932	71437	9505	0,95		61932	0	0,00	0,00
La Coutabrière	28990	53426	24436	2,44		28990	0	0,00	0,00
Festival de Poupet	8362	8549	187	0,02			187	0,02	0,02
La Grande Coussais	5232	5232	0	0,00			0	0,00	0,00
Le Petit Goulet	4299	4299	0	0,00			0	0,00	0,00
Domaine des 4 Plumes	0	13209	13209	1,32			13209	1,32	1,32
Pôle équestre Mortagnais	0	3900	3900	0,39		1861	1861	0,19	0,19
Le Vatican	0	35800	35800	3,58		35800	35800	3,58	3,58
Gare de Chambretau	0	4064	4064	0,41			4064	0,41	0,41
Friche éco vers Habitat	0	55913	55913	5,59		55913	0	0,00	5,59
Poupet	10698	0	-10698	-1,07			-10698	-1,07	-1,07
Totaux	693378	951100	257722	25,77			42564	4,26	21,67

Où l'on constate les consommations retenues au PLUiH comme étant nulles pour la carrière (du fait du règlement spécifique aux carrières) et pour la friche économique vers Habitat (peu ou pas justifié), bien qu'affectant respectivement près de 12 ha de prairies, et plus de 5,5ha d'ENAF en vue de densifier l'habitat.

En l'état, la CCPM s'appuie sur ce total de 4,26 ha de consommation d'ENAF, pour réviser l'autorisation de consommation du PLUiH en la portant à 77,99ha (73,74ha en reste à consommer, avant révision allégée qui génère 4,25ha supplémentaire).

7.2. Les PPA

L'énorme majorité des PPA contactées n'ont pas formulé d'observation, ce qui revient à l'expression d'avis favorables.

Les autres expressions (DDTM, Chambre d'agriculture) ont essentiellement interpellé sur l'impact du projet sur la consommation foncière.

La CDPENAF pour sa part a émis un avis sur un dossier différent de celui soumis à enquête publique. Cet avis se basait pour partie sur la notice complémentaire jointe ultérieurement au mémoire en réponse de la CCPM au PV de synthèse.

Le PV de la réunion d'examen conjoint fait surtout état des demandes suivantes :

- Mieux préciser certains projets et leur ampleur ;
- Intérêt d'un tableau récapitulatif des surfaces consommées ;
- Besoin d'apporter la plus grande attention à la consommation de surfaces, et donc aux objectifs du zéro artificialisation nette (ZAN) ;
- S'assurer que ce projet de révision allégée n'impacte pas la consommation d'espaces prévisionnelle du PLUiH.

7.3. Le public

Huit contributions interpellent la CCPM :

- Une demande relative à la densification de construction (STECAL Habitat au Rossignol) ;
- Trois demandes, issues de porteurs de projet (centre équestre Mortagnais, château de la Barbinière, camping du Vatican), apportant ou sollicitant des précisions sur la faisabilité de leur programme, et la réglementation afférente ;
- Quatre autres demandes, sans lien directe avec le sujet de la révision allégée n°2.

Le public n'a émis aucune observation défavorable.

8. CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVES DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

8.1. Principaux enseignements tirés de l'enquête

La visite des lieux, le déroulement de l'enquête, l'analyse du dossier, celle des observations, et l'étude des mémoires en réponse de la CCPM (à l'avis de la MRAe et au PV de synthèse) apportent au commissaire enquêteur les réponses et les éléments qui lui permettent de forger son avis :

- La population a été informée de manière tout à fait acceptable, avec l'utilisation de tous les vecteurs de communication,
- La visite des lieux a permis de constater l'intérêt et la particularité des différents STECAL, la diversité de leur niveau d'avancement et d'intégration aux milieux (agricoles, forestiers, naturels ...), ainsi que l'état des secteurs concernés. Il a ensuite été profitable de travailler sur le SIG après avoir appréhendé concrètement le terrain.
- Les dossiers de présentation de la révision allégée n°2 du PLUi-H sont des documents complets au regard de la réglementation. Un apport de compléments a cependant été nécessaire, obligeant à solliciter une prolongation d'enquête. Dans l'ensemble, ils permettent d'appréhender le contexte général de cette révision allégée, malgré certaines redondances.
- L'enquête s'est déroulée dans de bonnes conditions, mais n'a pas mobilisé le public.
- Les quelques observations et avis des PPA ne font pas état d'avis défavorables.
- La MRAe fait pour sa part de nombreuses recommandations, générales ou détaillées, auxquelles la CCPM s'est attachée à répondre. Sur le fond, certaines de ces réponses n'apparaissent cependant pas complètement satisfaisantes (cf le §7.1 ci-dessus, et plus en détail les éléments développés dans le rapport du commissaire enquêteur).

On regrettera que ce travail autour de la révision allégée n'ait pas donné lieu à plus de restitutions de surfaces au milieu naturel ; c'est en effet le cas, de façon très minime (1859m² restitués), sur le seul STECAL de la Cité des oiseaux.

Autre considération regrettée, l'absence totale de l'appréciation d'artificialisation supplémentaire engendrée par ces 15 projets.

8.2. Analyse bilancielle

- Les inconvénients identifiés du projet

Sur le fond, et particulièrement sous l'angle environnemental, ce sont essentiellement 3 sites qui peuvent interpeler, à savoir la carrière de la Roche Atard et la Coutablière pour les modifications de STECAL, et le projet du Vatican en terme de création.

En matière de consommation d'espaces, à intégrer ou non aux objectifs du PLUiH, les modalités de prise en compte du STECAL Habitat au Rossignol interrogent également. En effet, la CCPM ne retient pas ce projet comme consommateur de foncier ENAF, alors même que des secteurs de densification et donc d'artificialisation supplémentaire sont clairement identifiés dans l'OAP correspondante.

- Les avantages identifiés du projet.

Même si la démonstration de besoins d'offres d'hébergements supplémentaires n'apparaît pas globalement probante, il est un fait que l'Ouest du territoire est en retard par rapport à l'Est, et que cette révision allégée dispose de projets qui peuvent être porteurs pour le Pays de Mortagne (camping au Vatican notamment).

D'autres sites, déjà bien implantés et contribuant à l'image de marque du Pays de Mortagne, sont demandeurs de modifications justifiées (notamment le château de Boisniard, le château de la Barbinière et la Cité de oiseaux), tout en affichant aucune incidence ou presque sur le plan environnemental et biodiversité.

La densification d'habitat retenue au sein du hameau Le Rossignol apparaît également opportune.

L'objectif révisé du PLUiH, portant le reste à consommer d'ici 2029 à 77,99ha, rentre dans la cible, tout en laissant un reste à consommer supplémentaire de 16ha jusqu'en 2031 (en conformité avec les objectifs résultant de l'application de la loi Climat et Résilience). Quand bien même la consommation générée par le projet habitat au Rossignol devrait être intégrée, en portant alors l'objectif révisé du PLUiH à 83,58ha, cela laisserait encore une marge de 10,42ha potentiels jusqu'en 2031.

Le public n'a pas émis d'avis défavorable sur ce dossier de révision allégée.

Les personnes publiques associées ont approuvé le projet, sollicitant essentiellement de l'attention à la consommation d'espaces.

8.3. Avis motivé

Le bilan des avantages et inconvénients identifiés de ce projet présente un solde positif.

En tenant compte :

- des conditions de déroulement de l'enquête,
- de la visite des lieux effectuée,
- des consultations conduites (MRAe, PPA et population),
- des observations communiquées au maître d'ouvrage dans le procès-verbal de synthèse,
- des réponses apportées par le maître d'ouvrage au travers de ses mémoires en réponse,
- du rapport d'enquête établi,

Considérant que le projet :

- ne porte pas atteinte à l'économie générale du PLUi-H, ni au PADD,
- apparaît tenir compte des exigences réglementaires en matière d'environnement,
- recueille l'approbation des personnes publiques associées,
- ne rencontre aucune opposition de la part du public,
- présente une analyse bilancielle positive,

le commissaire enquêteur souhaite formuler les recommandations suivantes, avant expression de son avis :

- engager une démarche ERC sur les 3 sites signalés (carrière de la Roche Atard, camping au Vatican et la Coutablière) pour tenter d'améliorer ces projets sur le plan environnemental, dans l'objectif de satisfaire aussi à l'objectif « *Maintien de la Biodiversité* » porté par l'axe stratégique « *Environnement et changement climatique* » du PCAET de la CCPM. Cela permettra également de produire quelques prescriptions qui s'imposeront aux futurs aménageurs dans l'objectif de mieux préserver la biodiversité ;
- formaliser des OAP là où elles font défaut, ce qui permettra une réflexion plus approfondie ;
- ces OAP permettront également de faire mention systématique des ZNT accompagnées de haies protectrices, vis-à-vis des traitements agricoles ;
- interpeler la réglementation sur la question des 12ha de prairies permanentes appelées à disparaître avec l'extension du périmètre d'activité de la carrière de la Roche Atard.

Pris en compte les éléments qui précèdent,

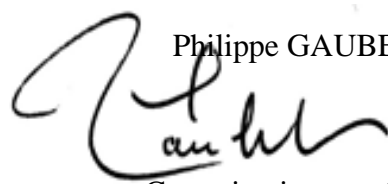
j'émet un " **AVIS FAVORABLE** " au projet de révision allégée n°2 du PLUi-H de la communauté de communes du Pays de Mortagne.

Cet avis favorable est assorti de la réserve suivante :

- justifier réglementairement le fait de ne pas intégrer la superficie du STECAL Habitat du Rossignol en consommation d'hectares au PLUiH.

=====

A La Roche sur Yon, le 14 février 2025


Philippe GAUBERT
Commissaire enquêteur