

DEPARTEMENT DE LA VENDEE
COMMUNAUTE DE COMMUNES DE L'ILE DE NOIRMOUTIER
COMMUNE DE BARBÂTRE



**MODIFICATION N°2 DU PLAN LOCAL
D'URBANISME DE BARBÂTRE**

ENQUETE PUBLIQUE du 2 NOVEMBRE AU 5 DECEMBRE 2022

CONCLUSIONS ET AVIS

Commissaire enquêteur Jacky TOUGERON

Destinataires :

M. le président de la Communauté de communes de l'Île de Noirmoutier

M. le président du Tribunal Administratif de Nantes

2ème partie: CONCLUSIONS ET AVIS

SOMMAIRE

1. RAPPEL SYNTHETIQUE DU PROJET	p.3
1.1 L'objet de l'enquête	
1.2 Conformité du déroulement de l'enquête	
1.3 L'information du public	
1.4 La participation du public	
1.5 Le contenu du dossier d'enquête	
2. LE PROJET ET SES ENJEUX	p.5
2.1 Les caractéristiques principales du projet	
2.2 Les objectifs du maître d'ouvrage	
2.3 L'intérêt général du projet	
2.4 Les incidences environnementales	
3. ANALYSE THEMATIQUE	p.8
3.1 Sur la justification de la procédure	
3.2 Sur le dossier d'enquête	
3.3 Sur l'information du public et sur sa participation	
3.4 Sur les avis des personnes publiques	
3.6 Sur le mémoire en réponse du maître d'ouvrage	
4. CONCLUSIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR	p.10
4.1 Les avantages du projet	
4.2 Les inconvénients du projet	
4.3 Avis du commissaire enquêteur	p.12

1. RAPPEL SYNTHETIQUE DU PROJET

1.1 L'objet de l'enquête

L'enquête porte donc sur le projet de modification n°2 du PLU de Barbâtre, soumis à enquête publique par arrêté du Président de la communauté de communes de l'Île de Noirmoutier en date du 11 octobre 2022.

Il s'agit d'une modification de droit commun, non soumise à évaluation environnementale, par décision de la Mission Régionale d'autorité environnementale, après examen au cas par cas, en date du 8 septembre 2022.

Le projet de modification porte principalement sur :

- la création d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) et de l'instauration d'un périmètre d'attente de projet d'aménagement global (PAPAG) dans le secteur dit des Oyats
- la création d'une OAP de secteur d'aménagement sur le secteur dit de Notre-Dame,
- l'extension de l'outil de protection des linéaires commerciaux
- des ajustements et ajouts relatifs à des éléments du patrimoine bâti,
- la création d'un emplacement réservé pour un parking en centre-bourg,
- la modification d'un zonage au lieu-dit La Lide à la suite d'une décision du Tribunal Administratif,
- la rectification d'erreurs matérielles de zonage à la Pointe de la Fosse et à la Borderie,
- des modifications, précisions ou corrections d'incohérence dans le règlement écrit

1.2 Conformité du déroulement de l'enquête

L'enquête publique s'est déroulée conformément aux dispositions de l'arrêté communautaire n°2022_362_A_URB du 11 octobre 2022.

Les 4 permanences se sont tenues aux jours et horaires indiqués dans l'arrêt ci-dessus, dans une salle de la Mairie de Barbâtre, où les plans de zonage au format A0 ont pu être affichés. Malgré l'exigüité de la pièce, toutes les personnes qui le souhaitaient ont pu être reçues.

Plusieurs courriers ou mails relatifs à la modification du PLU ont été adressés au préfet au lieu du commissaire enquêteur, comme indiqué à l'article 6-3 de l'arrêté visé ci-dessus. Les envois qui ont été adressés en copie au président de la CCIN ou au maire de Barbâtre ont été redirigés par ces derniers pour être versés aux observations de l'enquête publique.

Le dossier papier a été tenu à la disposition du public pendant toute la durée de l'enquête à la mairie de Barbâtre. Tous les documents enregistrés sur le site internet

de la CCIN ont été imprimés et ajoutés dans les meilleurs délais en annexe au registre d'enquête. De même, les documents écrits reçus à la mairie et les observations du registre d'enquête ont été numérisés pour être affichés sur le site internet de la CCIN.

1.3 L'information du public

L'information du public a été réalisée selon les formes réglementaires. Le dossier était consultable en format numérique sur le site internet de la Communauté de communes ou accessible par lien sur le site de la commune, et sur un poste informatique mis à disposition du public à la mairie de Barbâtre.

L'avis d'enquête, très complet a été diffusé plus de 15 jours avant le début de l'enquête, et dans la 1^{ère} semaine de celle-ci :

- le 14 octobre et le 3 novembre 2022 dans Ouest France
- le 13 octobre et le 3 novembre 2022 dans le Journal du Pays Yonnais

Ce même avis a été affiché au format réglementaire (fond jaune) sur 24 sites de la commune, notamment aux entrées de ville et sur les lieux concernés par l'enquête.

J'ai pu constater que la concertation réalisée en amont pour le secteur des Oyats, mais déconnectée de l'enquête publique, avait largement contribué à la sensibilisation des habitants, qu'ils soient permanents ou temporaires.

La collectivité a également souhaité, comme précisé dans l'arrêté de prescription de l'enquête, afin que le public puisse avoir connaissance de la totalité des observations ou propositions, que celles formulées par courrier électronique, par courrier postal et sur le registre papier soient consultables dans les meilleurs délais sur le registre papier en mairie de Barbâtre et sur le site internet de la CCIN.

1.4 La participation du public

Le public s'est largement mobilisé, en particulier à propos du secteur des Oyats. 27 personnes ou binômes sont venues lors des permanences.

- .- 18 observations ont été enregistrées sur le registre papier, toutes lors des permanences
- 16 courriers ont été déposés lors des permanences, dont un dossier de 31 pages et une pétition ayant recueilli 133 signatures
- 6 mails ont été reçus pendant la durée de l'enquête.

Il convient de signaler que plusieurs mails en rapport avec l'objet de l'enquête, et portant sur le secteur des Oyats, ont été adressés par erreur au Préfet de la Vendée au lieu du commissaire enquêteur (article 6.3 de l'arrêté de prescription de l'enquête). Ceux-

ci ont été versés au dossier d'enquête par le Président de la CCIN ou le Maire de Barbâtre lorsqu'ils étaient destinataires en copie.

1.5 Le contenu du dossier d'enquête

Le dossier d'enquête contenait tous les éléments préparatoires de l'enquête, délibérations et arrêtés, ainsi que les éléments constitutifs du dossier permettant au public de se faire un avis sur les objets de la modification. Les personnes ayant participé aux réunions de concertation sur le secteur des Oyats ont toutefois regretté que le dossier présenté à l'enquête offrait moins de précisions que les documents présentés en amont.

Les plans de zonage papier affichés à la mairie de Barbâtre au format A0 ont permis aux personnes de mieux se situer dans la commune.

2. LE PROJET ET SES ENJEUX

2.1 Caractéristiques principales du projet

L'objet principal de la modification consiste à définir le cadre de 2 opérations de renouvellement urbain dans le centre-bourg de la commune, sous forme d'Orientations d'aménagement et de programmation.

Dans ces secteurs, les conditions d'aménagement et d'équipement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires, mais par des orientations qui traduisent le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la commune dans un rapport de compatibilité. Ces OAP sectorielles d'aménagement, créées au titre de l'article R151-8 du code de l'urbanisme, portent notamment en priorité sur la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère, la mixité fonctionnelle et sociale, la qualité environnementale et la prévention des risques, les besoins en stationnement.

Dans le secteur dit **des Oyats**, en centre bourg, une OAP dans laquelle s'appliquait le règlement de la zone UA, avait été définie dans le PLU. Cette OAP sectorielle est désormais transformée en « OAP de secteur d'aménagement » correspondant à une zone UP (projet) spécifique sur 2 sites. Le secteur est destiné à accueillir 70 logements, en individuels et en collectif, en accession et en locatif, avec au minimum 25% de logements sociaux et des logements en Bail Réel et Solidaire. La hauteur maximale des constructions est fixée à R+2 en accroche des plus hauts bâtiments existants, R+1 puis rez-de-chaussée au contact des habitations riveraines. Cette opération s'inscrit dans un contexte urbain, constitué de parcelles ou parties de

parcelles non bâties et d'équipements publics aujourd'hui inadaptés (salle des Oyats et Services Techniques).

Parallèlement, un périmètre d'attente de projet global est délimité sur une autre partie du secteur « dit » des Oyats: il permet de « figer », pendant une durée de 5 ans, les constructions dans l'attente d'un projet, lié à l'avancement des négociations foncières.

Dans le secteur dit de **Notre Dame**, sur le site de l'ancienne école, l'OAP du PLU est remplacée par une « OAP de secteur d'aménagement », classée également en zone de projet spécifique (UP). Il est envisagé d'y réaliser au minimum 8 logements, dont 5 logements sociaux sous forme de maisons individuelles ou d'habitat collectif.

Le projet de modification prend en compte la décision du Tribunal Administratif du 11 janvier 2022, qui a annulé la création d'une zone UCa, reclassée en Nr, au lieu-dit La Lide,

Les autres éléments de la modification concernent :

- l'extension du linéaire de protection des commerces,
- la création d'un emplacement réservé pour créer un parking en centre bourg,
- la rectification d'erreurs de zonage, à la Pointe de la Fosse ou à la Borderie,
- des ajustements et ajouts relatifs au patrimoine bâti,
- des modifications de forme, précisions et ajustements du règlement écrit

2.2 Les objectifs du maître d'ouvrage

Le projet de modification du PLU s'inscrit pleinement dans les objectifs clairement définis dans l'axe 1 du Projet d'Aménagement et de Développement Durables du PLU approuvé en 2019, à savoir :

- 1) Equilibrer le développement de l'offre de logements..., en priorisant la construction en renouvellement urbain
- 2) Adapter l'offre de logement pour permettre à chacun de s'y loger et d'y rester..., et permettre à chacun d'effectuer un parcours résidentiel complet sur le territoire.

Par cette modification du PLU, et en particulier par la création des 2 OAP de secteur d'aménagement sur le quartier des Oyats, près de l'ancienne mairie, et le quartier Notre Dame, près de la mairie actuelle, la collectivité entend réaliser une opération de renouvellement urbain, destinée à permettre un parcours résidentiel pour la population de la commune, en accueillant 70 logements diversifiés destinés à loger, à l'année, les actuels et futurs habitants de Barbâtre. Les objectifs affichés dans le dossier sont les suivants :

« Faire avec le déjà là », en améliorant le tissu urbain existant, avec un nouveau maillage des espaces publics, sans avoir recours à l'étalement urbain,

« Vivre avec le risque », le secteur des Oyats étant concerné par le Plan de Prévention des Risques Littoraux, en rehaussant le 1^{er} niveau de plancher, « Habiter à l'année » pour permettre l'accueil de résidences principales, la commune comptant environ 70% des résidences secondaires.

Au-delà, les OAP de secteurs d'aménagement doivent permettre de réaliser des opérations qui seront instruites dans un rapport de compatibilité avec leurs dispositions, ce qui laisse une marge d'adaptation quant aux formes et aux moyens. Elles fournissent parallèlement un cadre de projet plus souple que le règlement, sans remettre en cause la stabilité du PLU.

2.3 L'intérêt général du projet

Les logements envisagés ont vocation à accueillir des habitants à l'année, au cœur du centre bourg, renforçant la clientèle potentielle des commerces locaux, dont le linéaire fait, par ailleurs, l'objet de mesures conservatoires.

Les locatifs sociaux ou les logements en Bail Réel et Solidaire doivent permettre de loger des jeunes, des personnes âgées et des familles aux revenus modestes, dans des logements de plus petite taille et dans le centre-bourg, tout en se rapprochant des objectifs de la loi SRU. De tels dispositifs se mettent déjà en place en Vendée, à l'instigation du Conseil Départemental.

Selon les chiffres du PLU approuvé en 2019, plus de 70% du parc de logement était constitué de résidences secondaires, fortement consommatrices d'espace, puisque près de 19 ha du territoire communal ont été utilisés entre 2001 et 2013, 85% étant dédiés à l'habitat.

Les statistiques du Programme Local de l'Habitat, et les témoignages recueillis à l'enquête publique, montrent la nécessité de construire des résidences principales, occupées à l'année, et des logements sociaux ou assimilés à destination des îliens et des travailleurs saisonniers ou permanents, confrontés à des prix de foncier inaccessibles.

Le secteur des Oyats, fortement contraint en raison des exigences du PPRL, de la présence cumulée de bâtiments publics anciens, donc d'opportunités foncières, et de parcelles non construites, a logiquement conduit la collectivité à rechercher davantage de densité et donc de hauteur.

En ce qui concerne l'opération de Notre Dame, le projet entre dans le cadre de la réhabilitation du bâti autour de la place de l'Église sur et autour de l'ancienne école privée.

2.4 Les Incidences environnementales

Sur le plan environnemental, la MRAe a considéré que le projet n'était pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Le Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) est pris en compte dans l'OAP des Oyats, puisque les constructions situées dans les zones bleues devront être surélevées. Le renouvellement urbain participe par ailleurs à la préservation de l'environnement en évitant de consommer de nouveaux terrains.

Accessoirement, le projet participe, de façon certes contrainte puisqu'imposée par un jugement du Tribunal administratif, à la limitation de l'étalement urbain dans le secteur de la Lide, en reclassant la zone constructible (UCa) en zone naturelle (Nr).

3. ANALYSE THEMATIQUE

3.1 Sur la justification de la procédure

La procédure mise en œuvre se justifie par la volonté de procéder à un renouvellement urbain qualitatif en utilisant les opportunités du tissu existant. La concertation sur le secteur des Oyats mise en œuvre en amont de la modification du PLU, et qui doit se poursuivre au-delà, a, semble-t-il, permis de mesurer l'acceptabilité du projet par les riverains les plus proches, qui n'ont pas manqué de manifester leurs inquiétudes lors de l'enquête publique .

La transformation des OAP du PLU approuvé en OAP de secteur d'aménagement s'explique par la volonté de faire davantage place à des projets spécifiques ponctuels, sans modifier l'ensemble du bâti traditionnel du centre bourg (le reste de la zone UA), en profitant d'opportunités foncières et de la déconstruction envisagée d'équipements publics anciens.

3.2 Sur le dossier d'enquête

Le dossier d'enquête comprenait tous les éléments nécessaires à la compréhension du projet, même si certaines personnes ont constaté, concertation amont oblige, que celui-ci ne contenait pas tous les éléments présentés lors des réunions de concertation. Les plans « papier » ou numériques, le document relatif aux OAP d'aménagement et la notice de présentation étaient suffisamment clairs pour appréhender le contenu et la portée des opérations envisagées.

3.3 Sur l'information du public et sur sa participation

L'information a été réalisée au-delà des obligations réglementaires puisque pas moins de 24 panneaux jaunes au format A0 ont été posés dans tous les lieux concernés ou stratégiques de la commune, et au siège de la CCIN. L'avis d'enquête, très détaillé,

indiquait la totalité des points constituant l'objet de la modification. La concertation amont, limitée au secteur des Oyats, mais largement relayée dans la presse locale, avait également sensibilisé les habitants du bourg, et pas seulement les riverains de l'opération.

La participation du public a donc été importante, bien que la procédure n'ait pas toujours été respectée, quelques personnes ayant adressé leurs contributions (courriers ou courriels) au préfet au lieu du commissaire enquêteur. Ces courriers ou courriels, du moins ceux qui avaient été adressés en copie aux élus concernés (président de la CCIN et maire de Barbâtre), ont pu être redirigés vers l'enquête publique. Au total ce sont 40 contributions qui ont été recueillies, émanant de résidents permanents ou secondaires, avec 16 courriers (+6 courriels) souvent très argumentés et documentés, qui vont contribuer à enrichir la réflexion et, à n'en pas douter, la qualité du projet.

3.4 Sur les avis des personnes publiques

Parmi les personnes publiques consultées pour avis, en amont de l'enquête publique, et notamment le préfet, la DDTM, la DREAL, le SCOT, les Chambres consulaires, les seuls retours, ceux du Conseil régional et de la Chambre d'Agriculture, sont sans observations. On peut penser que celles qui n'ont pas répondu n'avaient pas d'objections à formuler sur le projet.

3.5 Sur les observations du public

Concernant les observations recueillies sur l'OAP des Oyats, les plus nombreuses, j'observe que les avis défavorables émanent de quelques personnes, qui ont fait flèche de tout bois pour montrer leur opposition au projet « physique », en argumentant sur la hauteur, les volumes, l'habitat traditionnel et l'impact de cette opération de renouvellement urbain sur le fonctionnement du centre bourg. La pétition ne porte d'ailleurs que sur la hauteur envisagée (R+2 maximum) qui « ne respecte pas l'architecture locale », à l'exclusion des autres caractéristiques du projet.

Les avis favorables, très diversifiés, reposent sur un plus grand nombre de personnes. Ils se sont focalisés sur l'accessibilité au logement, à l'année, pour les jeunes notamment, et pour les professionnels, dans un contexte d'augmentation importante du prix du foncier, et donc de la construction, face à l'omniprésence des résidences secondaires. Certains contributeurs se sont d'ailleurs contentés d'apporter leur témoignage personnel, indépendamment de l'impact physique du projet.

D'un côté, on a les riverains et les partisans de la maison individuelle traditionnelle au milieu de la parcelle, et de l'autre on a les personnes qui sont confrontées, directement ou indirectement, aux difficultés de se loger, et qui voient le projet, de façon plus pragmatique, comme une avancée vers un logement plus accessible.

L'OAP des Oyats a concentré la plupart des contributions, en raison, selon toute vraisemblance, de la concertation engagée pendant l'été précédent, et du fait qu'il s'agit d'une opération inédite de renouvellement urbain dans la commune.

3.6 Sur le mémoire en réponse du maître d'ouvrage

Le maître d'ouvrage a très largement répondu aux observations du public et aux interrogations du commissaire enquêteur. La Communauté de communes de l'Île de Noirmoutier a répondu à la totalité des observations du public en insérant ses propos entre les lignes de mon procès-verbal de synthèse.

Ses réponses très détaillées sont adressées, au-delà de l'enquête publique, à l'ensemble de la population : j'ai essayé d'en retenir l'essentiel, qui était déjà conséquent, sans en trahir le fond, renvoyant les personnes qui souhaitent encore plus de précisions, à l'intégralité du procès-verbal et des réponses de la collectivité, en annexe à mon rapport.

De nombreuses questions soulevées par les contributeurs méritaient d'être posées pour équilibrer le débat, et faire en sorte que l'opération envisagée de renouvellement urbain soit le plus exemplaire possible, et associe un maximum de citoyens. Il s'agit en particulier des précisions et éclairages apportées par le maître d'ouvrage sur la demande en logements, sur la procédure d'attribution des logements, notamment sociaux, sur l'impact paysager et les orientations architecturales du projet ainsi que sur le stationnement. Ces éléments inhérents à toute opération de renouvellement urbain obligent en effet à élargir la manière d'appréhender l'aménagement, en associant les habitants directement ou indirectement concernés.

4. CONCLUSIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Si les observations du public se sont, à juste titre focalisées sur l'OAP des Oyats, compte tenu de son impact physique et humain à l'échelle de la commune, les autres éléments de la modification du PLU n'ont pas soulevé d'opposition et peu de contributions de la part de la population.

4.1 Les avantages du projet

Le foncier n'étant pas extensible à l'infini, sur un territoire nécessairement impacté par les contraintes environnementales inhérentes à une île, il importe de réfléchir à de nouvelles formes d'habitat moins consommatrices d'espace. Cette nécessité s'accompagne de l'obligation pour la collectivité d'offrir des modes d'habitat diversifiés et permanents, afin de permettre aux îliens, y compris les plus vulnérables, jeunes, personnes âgées ..., de vivre sur l'île toute l'année. Ce qui implique, compte tenu de

l'augmentation exponentielle du prix du terrain, de construire plus densément les secteurs de centralité. Comme l'indiquait dans son introduction, la plaquette éditée par le CAUE en 1998 *Habiter l'Île de Noirmoutier, Une île en héritage*, « Tout paysage est le résultat d'un équilibre entre les activités humaines et les données naturelles du site. Il n'existe donc pas de paysage figé, immuable. » Le projet des Oyats constitue, à mon sens, une illustration magistrale de cette idée, et une étape inéluctable vers une adaptation du bâti traditionnel aux nécessités sociales dans la commune de Barbâtre, dans le respect du patrimoine.

La densification de ces secteurs de centralité (Les Oyats, Notre Dame...) peut aussi être considérée comme un moyen de préserver l'habitat traditionnel typique de la commune (et de l'île) sur le reste du territoire communal.

4.2 Les inconvénients du projet

Le renouvellement urbain du quartier des Oyats soulève certes des oppositions marquées, notamment de la part de riverains, qu'ils soient résidents permanents ou secondaires, dont le cadre de vie va être modifié. La concertation qui va continuer dans le cadre de la poursuite du projet doit permettre de prendre en compte toutes les oppositions constructives, et de limiter l'impact du projet sur un habitat traditionnel de l'île conçu le plus souvent en rez-de-chaussée ou R+1. Il conviendra lors de la suite de la concertation, et de l'avancement du projet, l'OAP n'étant que le cadre du projet, de travailler l'intégration architecturale des constructions en lien avec les inquiétudes des riverains (co-visibilité, ensoleillement, nuisances potentielles, etc.). La nécessité du renouvellement urbain, en lien avec l'obligation de limiter fortement la consommation d'espace officialisée par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et imposant la réduction par deux de l'artificialisation des terres d'ici 2030, oblige à densifier les secteurs de centralité urbaine, et à s'éloigner de l'urbanisme pavillonnaire qui a souvent constitué un modèle dominant de développement.

4.3 Avis du commissaire enquêteur

A mon sens, les avantages du projet l'emportent largement sur les inconvénients, dans la mesure où le logement, à Barbâtre, doit se diversifier, et offrir des possibilités de parcours résidentiels aux populations qui veulent y vivre et y travailler.

Ainsi, en prenant en compte les éléments suivants :

- L'enquête s'est déroulée conformément aux dispositions du Code de l'Environnement et à l'arrêté de M. président de la Communauté de communes de l'Île de Noirmoutier.,

- L'information du public a été réalisée dans les formes requises et a touché un maximum de Barbâtrins, si l'on en juge par la diversité des préoccupations exprimées auprès de commissaire enquêteur,
- Le dossier d'enquête comprenait toutes les pièces requises pour permettre au public de comprendre les enjeux et leurs conséquences, et de se faire un avis, la concertation préalable ayant « préparé le terrain »,
- Les permanences ont permis de recevoir toutes les personnes qui le souhaitaient et de répondre à leurs interrogations,
- Les personnes publiques n'ont émis aucune objection au projet,
- Les observations du public ont révélé une opposition virulente au projet des Oyats émanant de quelques riverains du futur projet, sans que l'objectif du projet soit remis en cause
- Les réponses de la Communauté de communes au procès-verbal de synthèse des observations a apporté les éclairages sur les problèmes soulevés,

J'émet un avis favorable au projet de modification n°2 du Plan Local d'Urbanisme de la commune de BARBÂTRE.

A La Roche sur Yon le 13 janvier 2023

Le commissaire enquêteur

Jacky TOUGERON