

**COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
QUERCY ROUERGUE ET GORGES DE L'AVEYRON**

**MODIFICATION N°3
DU PLUi**

Date de début d'enquête : 3 mars 2025 - Date de fin d'enquête : 03 avril 2025
Dossier TA de Toulouse n° E25000004 / 31
Arrêté du Président de la communauté de communes du 5 février 2025
Commissaire enquêteur : Jean-Louis Bastide

PARTIE 2/2

**CONCLUSIONS
DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR**

Sommaire

1 - Rappels préalables.....	3
1.1 - Rappel du projet et du cadre juridique.....	3
1.1.1 - Les objectifs du projet.....	3
1.1.2 - Le cadre juridique.....	4
1.2 - Appréciation sur l'enquête publique et l'expression du public.....	5
1.2.1 - Rappel synthétique des modalités de l'enquête.....	5
1.2.2 - Appréciation sur l'expression du public.....	6
2 - Conclusions et éléments de motivation.....	7
2.1 - Concernant le contenu du dossier soumis à enquête.....	7
2.2 - Concernant le déroulement de l'enquête.....	8
2.3 - Concernant la satisfaction des objectifs attendus.....	9
3 - Avis du commissaire enquêteur.....	11
4 - Glossaire.....	13
5 - Sources documentaires.....	13

1 - RAPPELS PRÉALABLES

1.1 - RAPPEL DU PROJET ET DU CADRE JURIDIQUE

1.1.1 - Les objectifs du projet

La communauté de communes QRGGA s'est dotée d'un PLUi approuvé le 24 octobre 2017 ; celui-ci a fait, depuis lors, l'objet de plusieurs modifications approuvées :

- le 22 janvier 2020 (modification n°1),
- le 26 janvier 2021 (modification simplifiée n°1),
- le 7 décembre 2021 (modification simplifiée n°2),
- le 27 décembre 2022 (modification n°2).

Par arrêté en date du 27 juin 2024, Mr le président de la communauté de communes QRGGA a engagé une modification n°3 du PLUi portant sur 3 objets :

- actualiser la liste des bâtiments pouvant changer de destination (objet n°1),
- préciser l'implantation des hébergements et activités touristiques dans l'espace rural (objet n°2),
- autoriser la création d'1 éco-hameau sur la commune de Féneyrols (objet n°3).

Il a également décidé d'organiser une concertation facultative dans le but de compléter le dispositif de l'enquête publique en recueillant en amont les observations et propositions pour les transmettre au commissaire enquêteur.

L'objet n°1 vise :

- à répondre à l'objectif de favoriser l'accueil de populations nouvelles et de renforcer les activités artisanales, industrielles et commerciales, fixé par le projet d'aménagement et de développement durable,
- à favoriser la réutilisation d'un habitat dispersé hérité de l'activité agricole passée du territoire intercommunal et présentant une valeur patrimoniale dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'article L151-11-2 du CU,
- à toiletter le document d'urbanisme en ce qui concerne les bâtiments pouvant changer de destination dont l'inventaire initial, réalisé lors de l'élaboration du PLUi, a été modifié

par la suite et comporte des bâtiments ne pouvant réglementairement changer de destination ou en raison de leur situation (en zone inondable, trop éloigné des réseaux...).

L'objet n°2 visait à adapter les périmètres de certains secteurs classés NT (camping et parc résidentiel de loisirs), NT2 (résidences hôtelières) et AT (camping et parc résidentiel de loisirs) pour favoriser le développement touristique d'un territoire doté d'un patrimoine culturel et naturel important.

Il s'agissait de tenir compte de la non réalisation de projets individualisés antérieurement, d'évolution de périmètre et de l'émergence de nouveaux projets.

L'objet n°3 visait pour sa part à permettre la création d'un éco-hameau (STECAL) sur la commune de Féneyrols site de Fourcou.

La MRAe Occitanie a par avis du 19 septembre 2024, décidé de soumettre à évaluation environnementale le projet de modification du PLUi du fait des impacts potentiels des objets 2 et 3.

Pour ce motif, la communauté de communes QRGa a décidé de ne faire porter cette modification que sur l'objet n° 1, à savoir l'actualisation de la liste des bâtiments pouvant changer de destination.

1.1.2 - Le cadre juridique

Une modification du PLUi, ayant pour unique objet l'actualisation de la liste des bâtiments pouvant changer de destination (n°1), relève d'une procédure de modification simplifiée (L153-45 du CU) dans la mesure où elle n'a pas pour conséquence de majorer les possibilités de construction dans les zones agricoles et naturelles.

Par contre, une modification portant sur les objets 2 et 3 et ayant pour effet de majorer ou diminuer les possibilités de construire, entre dans le champ de l'article L153-41 du CU nécessitant la mise en œuvre d'une procédure de modification de droit commun soumise à enquête publique.

Bien qu'ayant réduit l'ambition de cette modification n°3 à la satisfaction de l'objectif n°1, la communauté de communes QRGa a décidé de mettre en œuvre la procédure de droit commun dans la mesure où le dossier est déjà avancé et où de nombreuses demandes de changement de destination de bâtiments ont été formulées dans le cadre de la concertation préalable réalisée par la communauté de communes.

1.2 - APPRÉCIATION SUR L'ENQUÊTE PUBLIQUE ET L'EXPRESSION DU PUBLIC

1.2.1 - Rappel synthétique des modalités de l'enquête

Par arrêté en date du 27 juin 2024, monsieur le président de la communauté de communes QRGA a décidé d'engager la procédure de modification n° 3 du PLUi.

Puis par arrêté en date du 5 février 2025, ce dernier a engagé la procédure d'enquête publique et en a défini les modalités rappelées brièvement ci-dessous :

Durée de l'enquête : du 3 mars 2025 à 14 heures au 3 avril 2025 à 12 heures.

Modalités de consultation du dossier :

- x Sous format papier, aux horaires habituels d'ouverture :
 - au siège de l'enquête, c'est à dire au siège de la communauté de communes (23 place de la mairie à Saint Antonin Noble Val).
 - dans les mairies des différentes communes membres.
- x Sous format dématérialisé :
 - sur le site internet de la communauté de communes.
 - sur un poste informatique mis à disposition au siège de la communauté de communes.
- x Toute personne pouvait également obtenir communication à ses frais du dossier d'enquête publique dès la publication de l'arrêté du 5 février 2025.

Modalités de participation du public :

Le public avait la possibilité de présenter ses observations, propositions ou appréciations selon les modalités suivantes :

- x par écrit sur les registres d'enquête publique mis à sa disposition dans les 17 communes membres de la communauté de communes ainsi qu'au siège de l'enquête,
- x par courrier postal adressé à Mr le commissaire enquêteur (service urbanisme de la communauté de communes, 23 place de la mairie, BP30, 82 140 Saint Antonin Noble Val),
- x par courrier électronique envoyé à l'adresse enquête-publique-modification3-plui@ccqrga.fr.

Permanences du commissaire enquêteur :

L'arrêté du 5 février 2025 a prévu la tenue des 5 permanences suivantes pour permettre au public d'échanger avec le CE et de présenter ses observations, propositions et/ou contre propositions :

- à Caylus, le lundi 3 mars 2025 de 14 heures à 17 heures en mairie,

- à Parisot, le jeudi 13 mars 2025 de 9 heures à 12 heures en mairie,
- à Laguépie, le jeudi 20 mars 2025 de 9 heures à 12 heures en mairie,
- à Varen, le vendredi 28 mars 2025 de 9 heures à 12 heures en mairie,
- à Saint Antonin Noble Val, le 3 avril 2025 de 9 heures à 12 heures en mairie.

1.2.2 - Appréciation sur l'expression du public

Il convient de rappeler tout d'abord que préalablement à l'enquête publique, la communauté de communes QRGa a organisé une concertation préalable facultative, c'est à dire non rendue obligatoire par un texte, dont l'objectif est de compléter le dispositif de l'enquête publique en recueillant en amont les observations et propositions pour les transmettre au commissaire enquêteur.

La publicité en a été faite par affichage dans les mairies membres de la communauté de communes et à son siège, par publication dans la presse locale du Tarn et du Tarn et Garonne et enfin par publication sur le site internet de la communauté de communes.

Elle s'est déroulée du 21 octobre 2023 au 5 février 2025 et a permis de recueillir 66 observations et demandes nouvelles.

S'agissant de l'enquête publique, je note que le public a manifesté un intérêt certain pour cette enquête publique dans la mesure :

- Où à sa date de clôture, l'avis d'information publié sur le site internet de la collectivité a été consulté plus de 1400 fois.
- Où près de 70 personnes se sont présentées lors des permanences.
- Et où au total 131 observations ont été produites entrant pour l'écrasante majorité dans le cadre de l'enquête.

L'enquête s'est déroulée dans un bon climat général que j'ai pu ressentir que ce soit à travers les observations reçues par voie dématérialisée ou que ce soit durant les cinq permanences réalisées.

Toutes les conditions matérielles étaient réunies pour permettre au public d'avoir l'information, de participer et de s'exprimer librement.

2 - CONCLUSIONS ET ÉLÉMENTS DE MOTIVATION

L'article L123-1 du CE précise que *l'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers...*

Dans ce cadre et afin de fonder et de motiver mon avis sur le projet soumis à la présente enquête, je me suis attaché à prendre en considération le contenu du dossier d'enquête et les modalités du déroulement de cette dernière.

Enfin, j'ai analysé et estimé si la procédure mise en œuvre contribue à la satisfaction des objectifs attendus.

2.1 - CONCERNANT LE CONTENU DU DOSSIER SOUMIS À ENQUÊTE

Simple sur le principe car la modification n° 3 du PLUi ne concerne que les possibilités de changement de destination de bâtiments conformément aux dispositions de l'article L151-11-I-2° du CU, la présentation du dossier d'enquête présentait cependant une difficulté particulière liée aux évolutions du projet.

En effet, le 27 juin 2024, Monsieur le président de la communauté de communes QRGa a engagé par arrêté, la modification n° 3 du PLUi portant sur plusieurs objets. Ainsi que cela a été rappelé précédemment les objets n° 2 et 3 ont été retirés du projet pour ne garder que l'objet n° 1.

Ces évolutions, motivées par l'avis initial émis par la MRAe, pouvaient rendre le dossier complexe à appréhender par le grand public.

En outre la procédure de concertation facultative avec le public menée en amont par la collectivité pouvait induire une certaine confusion dans l'esprit du lecteur quant à la portée véritable de la modification n°3 et à l'articulation des différentes procédures.

La bonne information du public nécessitait donc que tout cela soit expliqué dans le dossier d'enquête de façon claire, complète et compréhensible par le grand public.

En ce sens, le volume 1 du dossier d'enquête :

- présente dans un premier temps le contexte réglementaire de cette modification en exposant les motifs et la méthodologie (historique du dossier), en précisant le choix de la procédure, en rappelant les objectifs et les modalités de concertation avec le public,
- puis ensuite détaille l'objet n° 1 : présentation du contexte et des enjeux, présentation des évolutions du documents d'urbanisme et de l'évaluation des incidences sur l'environnement,
- et enfin rappelle le retrait des objets 2 et 3 par 2 fiches distinctes.

De son côté, le volume 4 fait une synthèse et le bilan de la concertation préalable permettant d'en expliciter plus spécifiquement le cadre et les objectifs.

Les avis des PPA sont portés dans les volumes 2 et 3 ; ce dernier individualisant la dispense d'évaluation environnementale par la MRAe.

Enfin, le volume 5 relatif à l'organisation de l'enquête publique fait un focus sur cet aspect et le positionnement de l'enquête dans la procédure de modification du PLUi.

A mon avis, cette présentation détaillée du dossier permet au lecteur d'en comprendre les évolutions, de comprendre les objectifs de la collectivité ainsi que le cadre juridique applicable.

Si j'ai pu constater une erreur de frappe dans le dossier d'enquête concernant la référence au CU (article L151-11-2 mentionné au lieu de L151-11-I-2°) ; celle-ci ne me semble avoir aucune incidence sur la compréhension du dossier dans la mesure où l'objectif de changement de destination des bâtiments est clairement énoncé.

Je considère donc que le dossier d'enquête soumis au public était clair et permettait à tout un chacun de se l'approprier sans difficulté majeure contribuant ainsi à une bonne et complète information du public.

2.2 - CONCERNANT LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

La communauté de communes QRGa a fait le choix ainsi que c'est développé dans le dossier d'enquête, de mettre en œuvre une procédure de modification de droit commun soumise à enquête publique (Article L153-41 du CU).

Ce choix était le fruit de l'historique du dossier et de ses évolutions développées ci-dessus.

La mise en œuvre de la procédure d'enquête prévue par le CE vise à la bonne information du public et à sa participation.

Ainsi que je l'ai développé dans le rapport d'enquête et rappelé ci-dessus, l'enquête publique a été organisée dans le respect des dispositions du CE et s'est déroulée conformément aux dispositions de l'arrêté de Monsieur le président de la communauté de communes QRGGA du 5 février 2025.

A son issue, j'ai constaté que le public :

- a bien été informé préalablement et durant toute la durée de l'enquête, de son existence et de ses modalités,
- a bien été informé et a utilisé les supports mis à sa disposition pour y participer qu'il s'agisse de la boîte mail dédiée (46 observations) et des registres d'enquête disponibles dans toutes les communes membres (85 observations).

Les 5 permanences réparties sur le territoire communautaire et organisées dans des conditions permettant au public de s'exprimer librement et confidentiellement, m'ont également permis d'accueillir près de 70 personnes.

Je considère donc que les modalités d'enquête répondaient aux dispositions du CE, ont été mises en œuvre dans leur intégralité sans anicroche et permettaient au public de participer à l'enquête librement et d'exprimer son avis ou d'apporter ses observations.

2.3 - CONCERNANT LA SATISFACTION DES OBJECTIFS ATTENDUS

Le PADD de la communauté de communes QRGGA fixe 3 objectifs :

- maintenir de la vie et favoriser l'accueil de nouvelles populations et le renouvellement des générations,
- impulser et accompagner l'accueil de populations nouvelles et l'équilibre générationnel par la mise en œuvre d'actions en faveur de l'agriculture, des emplois, de l'habitat, des équipements et des mobilités,
- préserver et valoriser le patrimoine bâti, paysager, agricole et naturel.

La présentation des enjeux de l'objet n° 1 du dossier d'enquête (volume 1) explique que la communauté de communes QRGGA *est un territoire rural caractérisé par un habitat dispersé et la présence dans l'espace agricole et naturel de très nombreuses constructions (granges, dépendances) issues d'une intense activité agricole passée.*

Ainsi que le précise le dossier d'enquête (volume 1), l'objet n° 1 de la présente modification du PLUi vise à actualiser la liste des bâtiments pouvant changer de destination afin de participer à la concrétisation du PADD.

Il s'agit de mobiliser le parc bâti existant par l'application de l'article L151-11-I-2° du CU qui dispose que le règlement du PLUi peut désigner dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, les bâtiments qui peuvent faire l'objet de changement de destination, dès lors que ce changement ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.

Il s'agit également d'actualiser la liste des bâtiments susceptibles de changer de destination.

En effet, celle-ci, issue du PLUi approuvé en 2017 puis de ses différentes modifications ultérieures, comporte aujourd'hui de nombreuses incohérences (bâtiments ne pouvant être considérés comme tels au sens du lexique national de l'urbanisme c'est à dire non clos et couverts, situés en zone inondable, éloignés des réseaux).

Le travail réalisé par les services de la communauté de communes pour préparer cette modification n° 3, actualiser cette liste et inventorier de nouveaux bâtiments pouvant changer de destination prévoit que de 483 bâtiments avant modification du PLUi, leur nombre passerait à 379 en raison de la suppression de 166 bâtiments et l'ajout de 62.

Ce décompte laisse à penser que la communauté de communes a veillé à respecter les critères suivants :

- ne pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site,
- la construction doit posséder les caractéristiques d'un bâtiment ;
- pouvoir être desservi par le réseau d'eau potable (à moins de 100 mètres de l'unité foncière).

La concertation préalable facultative réalisée a permis également d'inventorier 66 nouvelles demandes.

A mon avis la présente modification n° 3 du PLUi qui vise à permettre des changements de destination de bâtiments existants :

- participe à la réalisation des objectifs du PADD précités, étant précisé qu'après un étiage à 7385 habitants en 1999, la tendance s'inverse très progressivement avec une population de 7775 habitants en 2021 et que 43,6 % de la population est retraitée en 2021⁽¹⁾,
- participe à la valorisation d'un patrimoine de caractère,
- permet de développer l'offre en respectant l'objectif de zéro artificialisation nette.

Il convient cependant de rappeler que les possibilités de changement de destination intégrées dans le PLUi à l'issue de cette modification n° 3 risquent de créer un sentiment d'aubaine pour certains propriétaires au risque de parvenir à des projets en contradiction avec les critères définis par le CU et de créer des tensions locales sachant qu'en 2021, les agriculteurs exploitants représentent toujours 11,8 % des emplois par catégorie professionnelle et que l'agriculture représente en 2021 13,4 % des emplois⁽¹⁾ (chiffres stables sur plusieurs années).

Le rôle de la CDPENAF sera donc primordial dans ce cadre.

3 - AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Ceci étant exposé et :

Considérant d'une part que le dossier d'enquête mis à disposition du public était clair et complet et permettait à ce dernier de disposer de l'information lui permettant de s'approprier le dossier et de formuler, le cas échéant, des observations.

Considérant d'autre part :

- que l'enquête a bien été organisée dans le respect des dispositions du CE,
- et que ses modalités pratiques donnaient au public de larges possibilités d'expression (voie dématérialisée par l'usage d'une adresse de courriel dédiée, 18 registres d'observations et 5 permanences de terrain, courrier postal),
- que le public a manifesté un intérêt certain pour la procédure initiée par la communauté de communes QRGa puisque 131 observations ont été formulées,
- que ses observations entraînent bien pour l'écrasante majorité dans le cadre de la modification n° 3 du PLUi étant précisé que 20 d'entre elles ne relèvent pas de la présente modification (9 concernant les objets 2 et 3 retirés du dossier initial et 11 concernant d'autres objets).

Considérant enfin :

- que la modification n° 3 du PLUi, de par son objet, participe à la mise en œuvre du PADD :
 - × en favorisant l'accueil de nouvelles populations et de nouvelles activités,
 - × en contribuant à la préservation et à la valorisation d'un patrimoine bâti et paysager de caractère,
- que le listage et la classification des bâtiments (inventoriés dans le dossier d'enquête, dans le bilan de la concertation préalable et dans les réponses apportées par la collectivité dans son mémoire en réponse aux observations formulées par le public) me permet de considérer que l'analyse du dossier et des observations a été menée avec le souci du respect des dispositions du CU et de la doctrine de la CDPENAF de Tarn et Garonne.

- que le règlement du PLUi désigne les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, que la collectivité risque d'être confrontée à un sentiment d'aubaine au regard du nombre de bâtiments éligibles, mais que cela ne me paraît pas de nature à justifier une réserve, dans la mesure où chaque changement de destination sera soumis à l'avis conforme de la CDPENAF dont le rôle sera déterminant pour la préservation des activités agricoles et de la qualité paysagère.

J'émet un **avis favorable** au projet de modification n° 3 du PLUi de la communauté de communes Quercy Rouergue et gorges de l'Aveyron.

Les présentes conclusions sont établies en 2 exemplaires originaux, l'un à destination de la communauté de communes QRGGA en sa qualité d'autorité organisatrice, l'autre à destination du tribunal administratif de Toulouse.

A Rodez, le 29 avril 2025
Le commissaire enquêteur



Jean-Louis Bastide

4 - GLOSSAIRE

CC = communauté de communes.

CDPENAF = commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

CE = code de l'environnement.

CU = code de l'urbanisme.

DDT = direction départementale des territoires

MRAe = mission régionale d'autorité environnementale.

PADD = projet d'aménagement et de développement durables

PLUi = plan local d'urbanisme intercommunal.

PPA = personnes publiques associées

QRGA = Quercy Rouergue et Gorges de l'Aveyron.

STECAL = secteur de taille et de capacité d'accueil limités

5 - SOURCES DOCUMENTAIRES

⁽¹⁾ INSEE : dossier complet de l'intercommunalité Quercy Rouergue et gorges de l'Aveyron (parution du 01 avril 2025)