

Le Commissaire Enquêteur
PAUL HOSTACHE

**CONCLUSIONS MOTIVÉES
DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR**

ENQUÊTE PUBLIQUE RELATIVE AU PROJET DE CRÉATION D'UNE
ZONE AGRICOLE PROTÉGÉE

Commune d'Esvres-sur-Indre (Indre et Loire)

décembre 2013 – janvier 2014

Principales références

- Code rural et de la pêche maritime, notamment ses articles L 112-1 et L 112-2 et R 112-1 et suivants
- Code de l'Environnement, notamment ses articles L 123-1 à L 123-16 et R 123-1 et suivants
- Plan Local d'Urbanisme de la Commune d'Esvres adopté le 23 octobre 2006
- Délibération du Conseil Municipal d'Esvres du 11 septembre 2013 validant le rapport de présentation de la ZAP
- Arrêté Préfectoral du 15 novembre 2013 portant ouverture de l'enquête publique
- Ordonnance du Président du Tribunal Administratif d'Orléans en date du 17 octobre 2013 désignant le Commissaire Enquêteur

Période d'enquête : du 9 décembre 2013 au 10 janvier 2014

Permanences du Commissaire Enquêteur : les 14 et 23 décembre 2013 et le 10 janvier 2014

INTRODUCTION

Objet de l'enquête

Les présentes Conclusions Motivées concernent l'enquête publique sur le projet de création d'une Zone Agricole Protégée présenté par la Commune d'Esvres-sur-Indre en Indre et Loire.

La commune d'Esvres, d'une population de 4500 habitants, est située à une dizaine de kilomètres au sud-est de Tours, le long de l'Indre : elle subit donc une poussée foncière de type périurbain, liée à l'extension de l'habitat mais aussi à d'importants ouvrages routiers (D 943) et autoroutiers (A 85) .

Or il s'agit d'une commune à vocation agricole et viticole. Les zones agricoles A (1700 ha) et les zones naturelles N (1443 ha) couvrent encore 88 % du territoire.

La superficie de la ZAP quant à elle est de 1640 ha, soit près de 45 % de la surface de la Commune.

Ouverture de l'enquête

L'enquête a commencé le 9 décembre 2013 conformément à l'arrêté préfectoral.

Le dossier était à la disposition du public à l'accueil de la Mairie. Le public avait également accès à cinq plans de grand format affichés dans le hall d'accueil et à des documents expliquant la démarche utilisée pour l'élaboration de la ZAP.

J'ai tenu mes permanences dans la Salle du Conseil Municipal dans de bonnes conditions d'accueil du public.

Durée de l'enquête – Choix des permanences

En accord avec moi et la Commune, la Préfecture a retenu une durée de près de cinq semaines, du lundi 9 décembre 2013 au Vendredi 10 janvier 2013 : cette durée, légèrement supérieure la durée réglementaire permettait de donner plus de latitude au public pour faire ses observations en cette période des fêtes de fin d'année.

Nous avons convenu de réaliser trois permanences, dont une un samedi matin (le 14 décembre 2013) jour de marché à Esvres.

Climat de l'enquête

L'enquête s'est déroulée tout à fait sereinement.

J'ai reçu 35 personnes lors de mes permanences.

Relation comptable des observations

Le registre comporte vingt-trois observations numérotées de 1 à 23

- neuf observations écrites directement sur le registre
- quatorze lettres annexées au registre

notes :

- il n'a pas été reçu d'observation par courriel

- une lettre recommandée, en date du 14 janvier, a été reçue en dehors de la période d'enquête. Je la remets à la Commune.
- **aucune observation n'émane d'Associations ou de groupes de personnes.**

Les principaux sujets d'observations sont les suivants

Observations à caractère général

- cinq observations marquent une opposition de fond sur le principe de la procédure de ZAP et sur sa mise en œuvre à Esvres
- une observation est favorable à la maîtrise de l'urbanisation du territoire de la Commune *et va donc, à mon avis, plutôt dans le sens du projet.*

Demandes de modification de détail du périmètre de la ZAP

- huit concernent des parcelles de terres cultivables non intégrées à des hameaux
- neuf concernent des cas particuliers ayant nécessité une étude spécifique (dont une hors domaine de l'enquête, donc non traitée ci-après).

xxx

Le projet

La Commune d'Esvres, située en périphérie de l'Agglomération Tourangelle, est donc soumise à une pression foncière de type périurbain, accrue par la présence et l'influence de deux gros axes routiers dans sa partie nord. Sa superficie est de 3 585 ha.

Or elle a une réelle vocation agricole et viticole, puisque les surfaces 'agricoles' (zone A du PLU) représentent près de la moitié de la surface de la commune (1 700 ha).

Et elle a aussi un caractère 'naturel' puisque les zones N du PLU se montent à 1440 ha.

Dans son principe, ce projet de ZAP me paraît tout à fait d'intérêt général afin de protéger ces zones agricoles de la pression foncière. Il me paraît notamment très intéressant d'encourager l'activité viticole de l'appellation 'Noble Joué', dont le renouveau ne remonte qu'à quelques dizaines d'années : elle ne représente actuellement que 170 ha, mais elle a un réel potentiel de progression car elle jouit d'une notoriété certaine dans la région.

Par ailleurs, d'autres aspects positifs ont attiré mon attention :

- *comme le montre le Rapport de présentation, ce projet est en accord avec le SCOT et avec les options prises par la Communauté de Communes de la Vallée de l'Indre, dont Esvres fait partie*
- *la commune m'a assuré que le périmètre a été choisi, notamment autour du bourg, de façon à ne pas obérer le développement futur à relativement long terme de l'urbanisation, prévisible dans le cadre du SCOT et du PLH*
- *sous l'angle économique et social, l'impact du projet est appréciable à l'échelle de la Commune, car il marque un choix de soutien à l'activité agricole et viticole, important en terme économique et de main d'œuvre*

- *sous l'angle environnemental, pérennisant une activité « naturelle », le projet veut maintenir, et même améliorer l'aspect environnemental et la qualité de vie des habitants*
- *le projet ne présente pas de coût de mise en œuvre*
- *lors de leur consultation, les Services de l'Etat et les Personnes Publiques associées ont donné leur avis favorable (la DDT a formulé cependant quelques observations de détail)*
- *enfin, comme le montre mon Rapport d'enquête, cette enquête s'est déroulée conformément à la réglementation et à l'arrêté préfectoral de mise à l'enquête, dans de bonnes conditions d'information du public, sans difficulté particulière et avec une participation active du public.*

XXX

Particularités de mise en œuvre du projet

Ce projet présent à mon avis deux particularités :

- il a un périmètre spécialement large puisqu'il couvre près de la moitié de la Commune : je serai amené à développer ce point plus loin dans le cadre de l'examen des observations
- souvent les communes étudient concomitamment leur ZAP et leur PLU, de telle sorte qu'ils sont de facto en parfaite concordance – cela fut le cas de la ZAP de Montlouis, dont j'ai fait l'enquête il y a quelques années.

Par contre, à Esvres, le PLU est assez ancien, puisqu'il remonte à 2006. Or le périmètre de la ZAP suit d'assez près le tracé des zones constructibles autour des endroits habités du PLU (et donc aussi des zones Nh) sans que la Commune ait eu le temps de rentrer dans un examen détaillé du zonage constructible.

Donc, si lors d'une éventuelle révision du PLU, procédure beaucoup plus complète, la Commune trouve alors légitime et juste de corriger des disparités de tracé de zones constructibles, même très ponctuelles, la ZAP ne le permettra plus. Peut-être pourrait-elle alors demander une procédure de modification très ponctuelle de la ZAP afin de corriger ces éventuels défauts ?

xxx

Observations du public sur le principe de la ZAP

Cinq à six personnes, **toutes propriétaires**, ont montré leur opposition au principe même de la procédure :

- « On ne peut pas décider à la place des propriétaires »
- « Si le projet de ZAP devait être validé, peut-être serions nous plusieurs à retirer nos autorisations pour cultiver les terres ? »
- « J'espère que cette ZAP ne sera pas instaurée, car où est la liberté des citoyens ? »
- La ZAP bloque les terres au profit de l'agriculture pour une durée d'au moins 15 ans, soit la vie d'une génération

- En plus du PLU, la procédure ZAP crée un « double couvercle » « un double verrouillage », alors que le PLU est suffisant
- Pourquoi favoriser l'agriculture plutôt que l'habitat ?
- « En cas de mise en place d'une ZAP, la modification sera plus lourde »
- « Perte de pouvoir du Conseil Municipal ».

A mon avis le droit de propriété n'est pas en cause. Notamment les propriétaires peuvent ou non mettre leurs terres en culture, sous réserve de l'entretien réglementaire des 'friches'.

*Mais ce dont il s'agit est à mon avis tout autre chose : certaines personnes pouvaient espérer tirer un profit financier de leurs terres en obtenant un jour leur constructibilité, alors que **la législation a effectivement choisi, dans l'intérêt général, de limiter les possibilités d'extension de l'urbanisation afin de protéger l'agriculture.** La loi s'impose à tous.*

Par ailleurs, il convient à mon avis que ces personnes perdent leurs illusions : en effet, je constate lors de mes enquêtes sur des PLU, que beaucoup sont restés sur les habitudes qui prévalaient il y a quelques dizaines d'années : ils croyaient alors qu'il était assez facile d'obtenir la constructibilité de terrains lors de modifications de POS... Ce n'est plus du tout le cas maintenant, quelle que soit la commune.

Je considère donc qu'il ne convient pas de donner suite à ce type d'observation.

xxx

Observations du public sur le fait que les propriétaires n'ont pas été consultés

Les mêmes cinq à six personnes que ci-dessus, donc propriétaires non exploitants, font les observations suivantes

- « On décide d'aménagements territoriaux sans nous demander notre avis ou juste à la fin alors que tout semble déjà statué. Où est la démocratie ? » (L23)
- Les propriétaires n'ont pas été avertis de la procédure de ZAP, notamment ceux n'habitant pas la Commune.

Cette observation a été émise verbalement lors des visites de certains des signataires d'observations, et également par des participants à la réunion publique du 6 novembre 2013 n'habitant pas la commune.

Il est exact que les propriétaires non exploitants

- n'ont pas été consultés spécifiquement lors de l'élaboration de ce projet, *mais à mon avis ce projet touche avant tout l'exploitation des terres*
- qu'ils n'ont pas non plus été prévenus personnellement de l'enquête :
De deux choses l'une :
 - *soit il s'agit de propriétaires habitant la commune – et à mon avis ils bénéficient, comme les autres habitants, de la publicité réglementaire et des autres actions d'information dont j'ai montré dans le rapport qu'elles ont été bien réelles*
 - *soit ils n'habitent pas la commune : leur observation peut paraître fondée, mais force est de constater que la présente procédure et plus généralement les procédures d'urbanisme - notamment les enquêtes de PLU, ne prévoient pas*

*non plus cette consultation – et donc que les communes ne le font pas : à mon avis, une telle procédure d'envoi de lettres à **tous** les propriétaires serait excessivement lourde et coûteuse (comme j'ai pu le constater lors des procédures **touchant le droit de propriété** liées aux aménagements fonciers de la LGV) et il ne serait pas réaliste de la mettre en œuvre pour de simples enquêtes d'urbanisme.*

- *je rappelle enfin que cette procédure ne met pas en cause le droit de propriété.*

En résumé, je considère donc qu'il ne convient pas de donner suite à ce type d'observation.

XXX

Observations du public sur l'étendue de la ZAP

J'ai noté l'observation suivante :

« La proposition de ZAP est étendue à toute la Commune, est-ce justifiable ? Je pense que c'est quelque chose à cibler sur des zones de production agricole menacées par l'urbanisation ».

Je rappelle ce qui a été dit plus haut, à savoir que le projet touche presque la moitié de la surface de la Commune, et notamment la partie située au sud de l'Indre, peu soumise à la pression foncière. J'ai donc prêté une attention particulière à ce type d'observation, qu'il convient effectivement d'étudier.

Après réflexion, mon avis est le suivant :

- . rien ne s'oppose réglementairement à un périmètre élargi, même aux zones peu soumises à la pression foncière*
- . dans le cas présent, la protection de l'activité viticole nécessite aussi celle de l'activité agricole, car il s'avère que nombre de viticulteurs ont en même temps une autre activité (ce qui est beaucoup moins le cas à Montlouis par exemple, dont j'ai fait l'enquête de ZAP il y a quelques années)*
- . les procédures récentes de ZAP ont effectivement tendance, avec l'accord des Services de l'Etat, à prendre un périmètre élargi à la protection des grandes zones agricoles*
- . par ailleurs, ce traitement a le mérite d'être homogène et donc d'éviter des inégalités de traitement entre zones de la commune.*

En résumé, je considère donc qu'il ne convient pas de donner suite à ce type d'observation.

XXX

Demandes concernant des terres cultivables ne faisant pas partie intégrante de hameaux

Je fais d'abord une remarque : comme je m'y attendais, une bonne partie des observations du public ont eu trait à des demandes d'exclusion de parcelles 'agricoles' dans l'espoir que celles-ci puissent un jour devenir constructibles.

Mais comme je le dis plus haut, il convient à mon avis que ces personnes perdent leurs illusions : en effet, je constate lors de mes enquêtes sur des PLU, que beaucoup sont restés sur les habitudes qui prévalaient il y a quelques dizaines d'années : ils croyaient alors qu'il était assez facile d'obtenir la constructibilité de terrains lors de modifications de POS... Ce n'est plus du tout le cas maintenant, quelle que soit la commune.

Il est donc normal que la plupart d'entre ces demandes fassent l'objet d'un refus de la part du Mémoire de la Commune en réponse à mon Procès-Verbal de synthèse des observations.

Je tiens à préciser que ces réponses de la Commune ont été faites en liaison avec le Comité Technique, consulté le 23 janvier.

Ce sont donc huit demandes de ce type, dont la motivation est insuffisante, qui ont fait l'objet d'un refus de la part de la Commune. Ce sont les demandes de M Mme Pingaud, M Lemos, Mme Haton-Plat, Mme Jautrou, M Mme Bertrand, M Mme Barrier, Mme Chastenet, M Mme Couratin.

A mon avis les refus ainsi énoncés par la Commune me paraissent justifiées car ces terres ont des potentialités agricoles. De plus il ne s'agit pas réellement de 'dents creuses' : or mon expérience des PLU me fait constater que les Communes sont maintenant strictes dans l'application de cette notion de 'dent creuse' pour les parcelles proches des hameaux.

xxx

Demandes particulières ayant nécessité une étude spécifique

Les cas particuliers ci-dessous méritaient une étude plus particulière de la part de la Commune et de son Comité Technique, réunis pour cela le 23 janvier. J'explique dans mon rapport les raisons pour lesquelles je suis d'accord avec les décisions ci-dessous que la Commune m'a fait parvenir dans son Mémoire en réponse.

Demande de M Mme Salmon : la parcelle I 1870 est retirée de la ZAP, car trop difficile d'exploitation

Demande du GFA de Vau et de M Damien Le Gall : les terres du GFA sont maintenues dans la ZAP, mais, suite à ma question, la Commune a donné l'assurance que cela ne freinera pas le développement et la diversification du GFA.

Demande de M Noël Dupuy : la partie de la parcelle ZM 118 attenante à sa piscine est sortie de la ZAP en tant que ‘fond de jardin’.

Demande de All Play International : une partie de la parcelle A 628 est sortie de la ZAP pour permettre des aménagements dans le cadre de l’éventuelle création d’un Disc-Golf.

Demande de M Mme Chaignon : les terrains situés entre leur maison et un merlon acoustique sont sortis de la ZAP car trop difficiles d’exploitation.

Demande de M Lefebvre : sur la parcelle ZM 415, un ‘retrait’ d’exploitation pratiquement impossible à cultiver est sorti de la ZAP : il s’agit plutôt d’un ‘fond de jardin’

Demande de Mme Suhard et M Le Grouyer : leur variante de tracé de la ZAP sur leur parcelle ZN 429 est acceptée, sans que cela nuise à l’exploitation agricole

Demande de M René Moussin : le hameau de la Champlonnière est exclu de la ZAP.

Concernant tous ces cas particuliers, mon avis est donc que les réponses de la Commune sont logiques et équilibrées.

xxx

Pour toutes les raisons invoquées ci-dessus, je formule un avis favorable à la demande de création d’une Zone Agricole Protégée formulée par la Commune d’Esvres-sur-Indre.

Diffusion

- Préfecture
- Commune d’Esvres
- Tribunal Administratif
- Archives de Paul Hostache

A Fondettes, le 29 janvier 2014

Paul Hostache, Commissaire enquêteur

