



ENQUÊTE PUBLIQUE

**PORTANT SUR LE PROJET DE CLASSEMENT AU
TITRE DES SITES DES ABORDS DU CANAL DU
MIDI, DE SON SYSTEME ALIMENTAIRE, DU
CANAL DE JONCTION
ET DU CANAL DE LA ROBINE**

du 7 AVRIL au 21 MAI 2015

CONCLUSIONS ET AVIS



**DE LA
COMMISSION D'ENQUÊTE**

COMMISSION D'ENQUÊTE

François BOUDIN - Bernard COMAS - Jean-Claude FILANDRE

Henri GARRIGUES - Christian KAHL

SOMMAIRE

I - RAPPEL DE L'OBJET DE L'ENQUÊTE ET DES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES	2
II – CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	2
2.1 SUR LA REGULARITE DE LA PROCEDURE	3
2.2 SUR L'ANALYSE DU DOSSIER	3
2.3 SUR LES OBSERVATIONS FORMULEES PENDANT L'ENQUETE	4
2.3.1 - <i>THEME I - LE CHOIX DU SITE CLASSE COMME PROTECTION DES ABORDS - LE PERIMETRE DU SITE</i>	
CLASSE	5
2.3.2. – <i>THEME II - LES INCIDENCES DU CLASSEMENT</i>	6
2.3.3 - <i>THEME III - LA GOUVERNANCE DU PROJET</i>	7
2.3.4 - <i>THEME IV – LA CONCERTATION PREALABLE A L'ENQUÊTE PUBLIQUE</i>	8
2.3.5 - <i>THEME V – LES OBSERVATIONS REÇUES</i>	9
2.3.6 - <i>THEME VI – LES AVIS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES</i>	10
2.3.7 - <i>THEME VII - L'ENTRETIEN DU CANAL ET DE SES OUVRAGES ANNEXES</i>	10
2.3.8 - <i>THEME VIII - L'IMPACT DU CHANCRE COLORE ET LES REPLANTATIONS DES ALIGNEMENTS D'ARBRES</i>	11
2.3.9 - <i>THEME IX – LES CAS PARTICULIERS</i>	12
2.3.10 - <i>THEME X – LES SUITES DE LA PROCEDURE DE CLASSEMENT ENVISAGEES PAR LE RESPONSABLE DU</i>	
PROJET	12
2.4. SUR LES ELEMENTS DU BILAN	13
III - AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	13
3.1. MOTIVATION DE L'AVIS	13
3.2 AVANTAGES ATTRIBUES AU SITE CLASSE	14
<i>Mise en cohérence du dispositif de protection du canal et de ses annexes avec des dispositions</i>	
<i>légales et réglementaires.</i>	14
<i>L'efficacité du site classé.</i>	14
3.3 INCONVENIENTS ET INTERROGATIONS AUJOURD'HUI SANS REPONSES	15
<i>Un seul outil proposé pour la protection des abords : le site classé.</i>	15
<i>Le défaut de la réglementation attachée au classement</i>	15
<i>Les interrogations sur le périmètre de la zone à classer</i>	15
<i>Le défaut de concertation en amont de l'enquête publique</i>	16
<i>La gouvernance du projet</i>	16
<i>La publicité préalable à l'enquête publique</i>	16
3.4. AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE	16

I - RAPPEL DE L'OBJET DE L'ENQUÊTE ET DES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES

Le Canal du Midi a été inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO le 7 décembre 1996 en raison du caractère universel et exceptionnel de cet ouvrage construit au XVIIIème siècle.

A la demande du Comité du Patrimoine Mondial, formulée en 2006, la France a décidé d'engager des études sur l'insertion paysagère et architecturale du canal du Midi afin de conforter le dispositif actuel de protection des abords du canal.

Pour atteindre cet objectif, l'Etat (Ministère de l'écologie, de l'énergie et du développement durable) propose de retenir la procédure de classement au titre des sites, des abords du canal et du dispositif d'alimentation de ce dernier. Cette procédure, prévue par le code de l'environnement, a pour but de protéger "*les monuments naturels et les sites dont le caractère exceptionnel justifie une protection de niveau national, et dont la conservation ou la préservation présente un intérêt général au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque (article L341-1)*".

Le classement va instaurer une servitude d'utilité publique visant à préserver les terres agricoles, à limiter la pression de l'urbanisation tout en développant un tourisme équilibré et durable afin de conserver les caractéristiques du site et les préserver de modifications qui porteraient atteinte à la compréhension du canal.

Par arrêté ministériel du 29 septembre 2014, le préfet de la région Midi-Pyrénées, préfet de la Haute-Garonne, a été désigné préfet coordonnateur des préfets des départements du Tarn, de l'Aude et de l'Hérault, pour la procédure de classement au titre des sites, des abords du canal du Midi et de son système d'alimentation.

L'élaboration du projet de classement s'est déroulée sous l'égide de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) de Midi-Pyrénées.

Ce projet intéresse 90 communes réparties sur 4 départements (Haute-Garonne, Tarn, Aude et Hérault) et 2 régions (Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon). Il ne concerne que des paysages ruraux et naturels qui constituent l'écrin du canal du Midi. Les zones urbaines et celles dont l'urbanisation est inscrite dans un document d'urbanisme ou bénéficiant d'un permis d'aménager ainsi que les zones d'activités, sont exclues du périmètre proposé.

L'ensemble de la procédure de conception et de réalisation du dossier s'est déroulée conformément aux dispositions du code de l'environnement portant sur les sites : articles L341-1 à L341-22 et R341-1 à R341-31. L'article L341-3 précise que le projet de classement est soumis à une enquête publique ouverte et organisée par un arrêté du préfet. L'article R341-4 indique que la préparation, l'organisation et la conduite de l'enquête publique, seront conformes aux dispositions des articles R123-2 à R123-27 du même code.

C'est en application de ces dispositions que le préfet de la région Midi-Pyrénées, préfet de la Haute-Garonne, a, par arrêté du 26 février 2015, prescrit l'ouverture de l'enquête publique portant sur le projet de classement au titre des sites, des abords du canal du Midi, de son système d'alimentation, du canal de jonction et de la Robine, sur les départements de l'Aude, de la Haute-Garonne, de l'Hérault et du Tarn.

II – CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

La Commission d'enquête a fondé son analyse du projet, examiné les observations qui ont été formulées pendant l'enquête et arrêté son avis, en fonction des informations qu'elle a recueillies lors de ses investigations et des dispositions réglementaires rappelées précédemment.

2.1 SUR LA REGULARITE DE LA PROCEDURE

La Commission d'enquête a constaté le respect des obligations réglementaires concernant la préparation et le déroulement de l'enquête, notamment sur les points suivants :

⇒ La production du dossier d'enquête, établi par la DREAL;

⇒ La réalité des mesures de publicité, en conformité avec les dispositions de l'article 3 de l'arrêté de prescription de l'enquête, en particulier la publication dans la presse de l'avis d'ouverture de l'enquête ainsi que l'affichage de cet avis dans les mairies des 90 communes concernées, ainsi que la mise à disposition du dossier sur le site Internet de la DREAL.

⇒ La mise à disposition du public de registres d'enquête dans chacune des mairies des 20 communes désignées comme lieux d'enquête dans l'article 5 de l'arrêté préfectoral.

⇒ L'accueil du public lors des permanences de la Commission d'enquête. Ces permanences, au nombre de 60, ont été tenues, conformément à l'article 6 de l'arrêté préfectoral, aux jours et heures précisés dans l'article 2.2.5. du rapport d'analyse de la Commission d'enquête.

Pendant toute la durée de l'enquête, le public a pu également faire part de ses observations :

⇒ par courrier postal au siège de l'enquête publique en préfecture de région Midi-Pyrénées/SGAR/Mission développement durable, 1 place Saint-Etienne 31038 Toulouse cedex 9.

⇒ par contribution sur le site Internet de la DREAL à l'adresse suivante : <http://www.midi-pyrenees-developpement-durable.gouv.fr/le-canal-du-midi-r1737.html>.

En complément de ces obligations réglementaires, qui ont été respectées, l'avis d'enquête a fait l'objet de la mise en place d'affiches (type A2 jaune) sur 160 points à l'intérieur du périmètre proposé pour le site classé.

2.2 SUR L'ANALYSE DU DOSSIER

Le dossier soumis à l'enquête publique a été décrit et analysé dans le rapport de la Commission d'enquête joint aux présentes conclusions.

La Commission constate que le dossier comprend les pièces prévues par les dispositions de l'article R341-4 du code de l'Environnement portant sur les enquêtes publiques préalables aux décisions de classement.

Le dossier a été élaboré par les services de la DREAL Midi-Pyrénées en liaison avec ceux de la DREAL Languedoc-Roussillon et des services départementaux de l'Etat (Directions Départementales des Territoires et de la Mer).

Il comprend les éléments suivants :

- L'arrêté préfectoral de prescription de l'enquête du 26 février 2015.
- Une note de présentation du projet, de 3 pages disposées en tête du rapport ci-dessous.
- Un rapport de présentation de 140 pages dont 35 pages d'annexes.
- Un plan d'ensemble du projet de classement à l'échelle 1/100000ème.
- Le plan de délimitation du projet de site classé regroupant 32 planches au format A3 et à l'échelle 1/25000ème.
- Un carnet de repérage des photographies incluses dans le rapport de présentation, regroupant 32 planches au format A3 et à l'échelle 1/25000ème.
- Un bilan synthétique de la concertation préalable de 8 pages
- L'ensemble des planches cadastrales intéressant le site classé, regroupées par communes.

En complément, la DREAL a adressé à l'ensemble des communes une note de "Synthèse du projet et de présentation de l'enquête publique", de 8 pages, destinée à être tenue à disposition du public à l'accueil des mairies

La Commission d'enquête émet sur le dossier les observations suivantes :

⇒ **SUR LA FORME** : le dossier est de bonne facture, présenté comme un ouvrage d'imprimerie relié, illustré de graphiques et photographies en couleurs. Les documents cartographiques, en couleur et à l'échelle du 1/25000ème, sont facilement lisibles même pour un public non averti.

La lecture du document principal, le Rapport de Présentation, est cependant rendue laborieuse par une structuration complexe mais aussi en raison de la densité de son contenu, pénalisé par une accumulation d'informations parfois répétées au fil du texte. Pour le grand public, l'ensemble peut être d'un accès difficile. La présence d'un résumé général, la Note de Synthèse, vient utilement corriger cet inconvénient en rendant plus accessible les grands objectifs du projet de classement ainsi que ses modalités de mise en œuvre.

Le kakémono situé à l'entrée de chaque lieu de permanence a, par sa présentation attractive, son contenu pédagogique et simplifié, participé à susciter positivement l'intérêt du public.

⇒ **SUR LE FOND**, le contenu du dossier a donné lieu à des échanges entre les membres de la Commission et les responsables du projet à la DREAL Midi-Pyrénées, lors de plusieurs réunions qui se sont tenues les 12 et 28 janvier et 5 et 19 février 2015 à la Cité Administrative de Toulouse.

La Commission a demandé à la DREAL d'apporter des modifications et compléments visant à compléter et faciliter la compréhension du projet par le public, notamment pour ce qui concerne les incidences du classement sur les propriétés et activités économiques concernées. Il s'agissait également de rendre le document conforme aux exigences de la réglementation en rappelant l'objet de l'enquête et le cadre juridique de la procédure.

Les dix ensembles paysagers étudiés dans le Rapport de Présentation, font l'objet d'une partie descriptive du périmètre proposé au classement et d'orientations de gestion spécifiques qui sont formulées davantage en termes subjectifs que prescriptifs. Ceci peut s'expliquer par le fait que ces orientations "*seront à définir en lien avec les acteurs concernés*"; elles n'étaient donc pas connues durant l'enquête publique et la Commission n'a pu, de ce fait, apporter des réponses précises aux questions qui lui étaient posées sur les incidences qu'aurait le classement sur des projets ou des activités envisagés dans le périmètre du site.

La Commission a considéré que la formulation utilisée dans le Rapport de Présentation, pouvait apparaître ambiguë et difficile à interpréter par les personnes résidant ou ayant des activités en site classé. Elle a suggéré à la DREAL d'amender le chapitre "*5.1. Les incidences du classement*" du document pour atténuer cet effet. La DREAL a accepté de modifier et compléter la rédaction et la présentation de ce chapitre pour aborder des situations susceptibles de se présenter sur le terrain, mais cette approche est loin d'être exhaustive.

La Commission a en effet considéré que les incidences du classement seraient probablement à l'origine des observations du public, ce qui fut effectivement le cas pendant l'enquête. Au terme de l'enquête, elle regrette que ces améliorations n'aient pu remédier aux inquiétudes des riverains sur les contraintes apportées par le classement des abords du canal.

Sur la Note de Synthèse, la Commission a formulé également des observations et suggéré des modifications dans le même esprit que celles portées sur le Rapport de Présentation.

2.3 SUR LES OBSERVATIONS FORMULEES PENDANT L'ENQUETE

A l'issue de l'enquête, la Commission a recensé au total **527** observations dont :

- 93 observations orales,
- 117 observations écrites consignées dans les registres,
- 237 observations par voie électronique,
- 80 observations par courrier postal et notes diverses.

Il est à noter que plusieurs observations ont été adressées à la Commission par les différentes voies qui lui étaient offertes (registres, courrier électronique et courrier postal).

Les personnes qui le souhaitaient ont pu exprimer leurs opinions sur le projet de classement et formuler leurs propositions sur des modifications désirées.

Ces observations et avis, ainsi que le contenu du dossier mis à l'enquête publique, ont été analysés par la Commission d'enquête. De cette analyse, la Commission a dégagé des thèmes présentés en détail dans le Rapport établi par la Commission, les points suivants peuvent être retenus :

2.3.1 - THEME I - LE CHOIX DU SITE CLASSE COMME PROTECTION DES ABORDS - LE PERIMETRE DU SITE CLASSE

Le dossier d'enquête précise que "Le classement au titre des sites a été retenu car c'est l'outil réglementaire répondant aux exigences de l'UNESCO le plus à même de conserver la qualité des paysages proches, dans leurs composantes, esthétiques, culturelles, sociales et économiques, afin de la transmettre aux générations futures".

Cette affirmation péremptoire ne constitue pas, aux yeux de la Commission, la démonstration incontestable que le site classé est la seule solution capable de répondre aux exigences de l'UNESCO, exigences dont on a quelque mal à retrouver le contenu précis à la lecture du dossier d'enquête.

Il eut été de bonne pratique de procéder à une comparaison des avantages et inconvénients liés à chacun des outils susceptibles d'être mis en œuvre pour protéger les abords du canal. L'absence de cette démarche dans le projet de classement a été mise en exergue par de nombreux intervenants. En particulier, les élus des collectivités locales considèrent que les solutions alternatives (PLU, SCOT, site inscrit,...) devraient suffire pour assurer la protection des abords sans instaurer un régime d'autorisation lourd et contraignant (projets soumis à autorisations préfectorales et ministérielles) pouvant entraver le développement de leurs territoires. Ils demandent que la faisabilité de ces solutions soit étudiée dans un cadre de concertation avec tous les acteurs concernés.

La DREAL ne souscrit pas à cette demande et réitère son choix du site classé en précisant qu'il avait été pris sur le constat de l'échec des seuls documents d'urbanisme (PLU, PLUI et SCOT) à assurer seuls depuis vingt ans la préservation des valeurs patrimoniales des paysages du canal. Cette réponse, qui est semble-t-il partagée par les services centraux du ministère de l'environnement, fait abstraction du fait que les documents d'urbanisme n'intégraient pas d'obligations relatives à la protection du canal ; elle ne précise pas également que les résultats des nombreuses études effectuées depuis plus de dix ans (Charte Interservices notamment) n'ont donné lieu à aucune instruction opposable. Pour la DREAL, la situation présente est donc seulement imputée à une faiblesse voire une insuffisance de rigueur des documents d'urbanisme.

Dans ces conditions, si la commission partage le constat de terrain, elle ne souscrit pas à l'analyse et aux conclusions qui en sont faites par la DREAL. Elle regrette que ce constat n'ait pas donné lieu à un examen plus fin des responsabilités, entre les parties en présence, qui ont conduit à la situation actuelle. A son avis, si les documents d'urbanisme avaient pu être élaborés en s'appuyant sur un document opposable, plan de gestion du site UNESCO par exemple, établi en association avec les acteurs concernés et ayant reçu leur consentement,

les résultats auraient été fort différents. L'Etat n'a peut-être pas été suffisamment présent pour défendre sa position soit au niveau du porté à connaissance soit du contrôle de légalité.

Le fait que les zones urbanisées ou à urbaniser auraient été retirées du projet de site classé parce que d'autres procédures, notamment les documents d'urbanisme, permettaient une protection efficace est incohérent avec l'argument précédent..

Il est satisfaisant de constater que les autres acteurs (collectivités territoriales, agriculteurs,...) ne rejettent pas l'idée de mettre en place un dispositif de protection du canal et se disent prêts à s'associer et à collaborer à l'élaboration d'un tel dispositif à condition qu'il ne soit pas uniforme sur tout le linéaire mais adapté d'une manière mesurée aux enjeux de chaque territoire. Le site classé n'étant retenu que pour les secteurs emblématiques, les autres outils (site inscrit, AVAP, PLU,) étant appliqués pour les autres secteurs selon leur sensibilité notamment les zones à urbaniser qui peuvent présenter un risque de dégradation en l'absence de document d'urbanisme ou si ce document parfois ancien ne permet pas une protection suffisante.

La commission considère que toute démarche sur une éventuelle requalification des outils de protection du canal, faisant suite à la présente enquête publique, doit être encouragée. Cependant, elle ne pourra être couronnée de succès que si elle repose sur l'acceptation d'une telle évolution par les services de l'Etat et sur une approche plus consensuelle qu'autoritaire.

2.3.2. – THEME II - LES INCIDENCES DU CLASSEMENT

Le porteur du projet paraît avoir pris conscience des conséquences négatives de l'absence du cahier de gestion dans le dossier d'enquête. Il demeure cependant attaché à la procédure qu'il a suivie, consistant à faire approuver, dans un premier temps, après l'enquête publique, le périmètre du site classé puis, dans un second temps, le cahier de gestion qui regroupera toutes les dispositions découlant du classement applicables sur l'ensemble des territoires classés, sans que soit connu le niveau de concertation qui sera adopté. Cette façon de procéder est inacceptable pour bon nombre de pétitionnaires exerçant des activités dans la zone des abords du canal.

La commission considère que le cahier de gestion aurait dû accompagner le dossier d'enquête de façon à ce que le public soit informé de tous les éléments d'appréciation du classement, tant en terme de bienfait que de contraintes. Le dossier d'enquête est, de ce fait, insuffisant et apparaît insincère à certains.

Qu'advierait-il d'un projet de PLU, de SCOT, ou de PPR dont l'enquête publique ne porterait que sur les documents graphiques, les PADD et documents règlementaires étant fixés ultérieurement ? D'évidence, une telle procédure serait rejetée par le public et les élus car incompréhensible et inacceptable.

Les oppositions au projet de classement relèvent d'une même analyse, même si le principe de la protection du canal est accepté par la quasi-totalité des intervenants. La commission s'interroge sur la poursuite du projet après l'enquête publique dans un climat relationnel difficile en particulier avec les élus qui doivent être associés à la gestion du dispositif de protection et qui ont des projets de développement sur leurs territoires.

Dans son mémoire en réponse, la DREAL précise qu'elle va élaborer en liaison avec les collectivités, une charte architecturale et paysagère qui fera office de cahier de gestion du site classé. La question se pose de savoir si un document de ce type, existant déjà dans des SCOT, apportera toutes les réponses à l'ensemble des interrogations et demandes qui seront posées aux instances de gouvernance du site classé : opportunités d'opérations touristiques, de développement d'installations existantes (distilleries, entreprises), de création d'infrastructures, de développement et d'évolution des exploitations agricoles et viticoles, De plus, au-delà des intentions, des orientations et des principes qui sont certes louables, le public a demandé une réponse concrète et pratique pour chaque situation.

Sur l'objectif de l'enquête publique, la DREAL précise que l'enquête de type Bouchardeau a pour objet d'apprécier les impacts d'un projet, plan ou programme susceptible d'affecter l'état de l'environnement et non les effets du classement sur la valeur foncière d'un bien privé.

La Commission rappelle que la démarche d'enquête publique a pour but d'informer le public concerné et de répondre à ses préoccupations quant aux conséquences de la réalisation du projet sur son cadre de vie et l'évolution de celui-ci. La Commission ne suit pas la DREAL dans son avis mais a conscience que cette différence d'appréciation dans la finalité de l'enquête peut donner lieu à des recours.

2.3.3 - THEME III - LA GOUVERNANCE DU PROJET

Le manque de lisibilité de la gouvernance du projet, a été signalée par les collectivités territoriales et la profession agricole au sens large. Cette situation, a conduit le Préfet de région à demander que soit établi un plan de communication et d'association des acteurs en vue d'améliorer le projet actuel.

La DREAL confirme dans son mémoire en réponse une absence de clarté dans la gouvernance et propose, dans la liste des actions à mener dans les mois à venir, que soient créées, dans les mois à venir, diverses instances :

- ♦ Un comité de pilotage interdépartemental à l'échelle du site, qui aura en charge l'élaboration d'une charte architecturale et paysagère faisant office de cahier de gestion du site classé. Ce comité sera animé par l'Etat en partenariat avec les collectivités territoriales

- ♦ Des comités techniques réunissant les syndicats et instances consulaires (chambres d'agriculture, syndicats agricoles et viticoles, CRPF,...), les services de l'État (DREAL, DRAAF, DDT) et les services techniques des conseils départementaux en charge de l'agriculture. Ces comités techniques traiteront des divers paysages agricoles.

Les "pôles canal" existants seront pérennisés avec des missions redéfinies mais non précisées.

A la lecture de cette organisation, la Commission est dubitative sur la réaction des collectivités et autres acteurs. Elle rappelle que ces derniers ont émis, de façon quasi-unanime, un avis favorable sur le principe de la protection du canal mais n'acceptent pas l'outil proposé pour atteindre cet objectif : le site classé, jugé brutal, démesuré et inadapté sur la majeure partie du territoire.

La Commission pense qu'il eût été préférable, en terme de communication, de prendre acte de cette position et de proposer un programme d'actions et un schéma d'organisation novateurs. Ce programme viserait à rechercher, de façon consensuelle, la solution de protection susceptible de faire l'unanimité ou, tout au moins, de rallier le plus grand nombre, et de définir les éléments d'une gouvernance acceptable par tous.

Sur ce dernier point, la réorganisation territoriale qui fusionnerait Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon peut être mise en avant pour justifier une gouvernance englobant la totalité des ouvrages concernés par la protection. Toutefois, la dimension du linéaire peut constituer un handicap à une gouvernance centralisée animée par l'État, trop éloignée de certains territoires avec le risque de rejet de la part des acteurs locaux (élus, agriculteurs) et doit donc inciter à associer les collectivités à cette gouvernance.

Concernant les contrôles en site classé, la DREAL précise qu'ils sont confiés à 4 inspecteurs des sites. La Commission pense qu'il serait souhaitable de renforcer dispositif de contrôle pour assurer l'efficacité de la protection des abords du canal.

2.3.4 - THEME IV – LA CONCERTATION PREALABLE A L'ENQUÊTE PUBLIQUE

La Commission a pris acte de la volonté du maître d'ouvrage de procéder, avant le lancement de l'enquête, à une concertation alors que, selon ce dernier, les dispositions réglementaires ne l'exigeaient pas. Si cette concertation semble s'être déroulée de façon satisfaisante, la Commission émet des doutes sur son contenu et son organisation. Le fait de limiter la démarche aux seuls élus et à certaines personnes publiques, en ignorant la population et particulièrement les agriculteurs, réduit la portée de la démarche et génère des interrogations sur ses conclusions optimistes.

Il est regrettable que ce louable effort d'investissement dans l'information du public, n'ait pas été davantage étendu à l'ensemble des acteurs concernés. Certaines observations, en particulier émanant de la profession agricole, font état de l'insuffisance d'information sur le projet préalablement à l'enquête.

La Commission pense qu'il n'y a pas eu suffisamment de continuité dans la communication vers le public pour expliquer le projet et les évolutions que celui-ci apporte par rapport à la situation antérieure. Cette insuffisance peut contribuer à créer un climat de méfiance qui risque de devenir tenace. Un élargissement aurait permis de réduire sensiblement les inquiétudes résultant aujourd'hui d'interrogations restées sans réponse en cours d'enquête.

La Commission recommande donc que soit mis rapidement en place un dispositif de communication et d'information en direction des structures représentatives du public, qui se sont manifestées pendant l'enquête publique. Ce dispositif devrait relever de l'organisme qui aura en charge la gouvernance du projet évoquée par ailleurs.

La Commission souhaite rappeler que le thème de la concertation en amont de l'enquête fait aujourd'hui débat et qu'il semble se dégager l'idée de développer une telle démarche et d'accentuer son poids dans les procédures préalables aux prises de décisions. Ainsi, deux rapports, diffusés sous le timbre du ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, remis au gouvernement viennent d'être rendus publics :

- ♦ Le "Rapport sur la Démocratie environnementale : débattre et décider" , établi par monsieur Alain RICHARD,
- ♦ Le rapport "Accélérer les projets de construction, Simplifier les procédures environnementales ; Moderniser la participation du public", établi par monsieur le Préfet de région Jean-Pierre DUPORT.

Ces deux rapports caractérisent bien le cadre vers lequel doit évoluer la concertation en direction du public. Ils proposent d'ouvrir la participation du public plus en amont du processus décisionnel, afin que l'information comporte une description des finalités du projet, de ses caractéristiques essentielles ainsi que des options alternatives crédibles envisagées par le maître d'ouvrage, ou bien les raisons pour lesquelles aucune solution de substitution n'a pu être envisagée. Cela passe notamment, pour une opération complexe, par la mise à disposition de tous les éléments permettant son évaluation d'ensemble économique, sociale et environnementale, en organisant la participation sur un programme global, incluant les équipements qui complètent le projet et sont réalisables dans la même unité de temps. Ils appellent l'attention des porteurs de projet, spécialement ceux relevant de l'État et des collectivités territoriales, sur l'enjeu qui s'attache à ce que la qualité des données et des analyses qui fondent un projet contribue à inspirer confiance dans la légitimité des décisions publiques.

Au vu de ces propositions et recommandations, la Commission ne peut que constater l'indigence qui a caractérisé la concertation en amont du projet de classement. Les réactions négatives des élus et du public apparaissent, dès lors, compréhensibles ainsi que leurs inquiétudes sur le devenir du projet. En particulier, l'absence de solutions alternatives au projet de site classé constitue l'un des principaux arguments qui motivent son rejet.

Dans ses commentaires la Commission ne peut passer sous silence l'observation d'une collectivité qui a appelé son attention sur les dispositions de l'article L121-16 du code de l'environnement.

La Commission rappelle les dispositions de cet article qui permet, depuis 5 ans, au représentant de l'Etat, de procéder à une concertation préalable à l'enquête publique associant le public pendant la durée d'élaboration du projet, plan, programme ou décision.

La Commission note que les projets d'inscription ou de classement de sites peuvent donner lieu à concertation en application de ces dispositions.

La DREAL, nonobstant ses assertions, avait donc la possibilité d'organiser une large concertation associant le public et les collectivités locales mais aussi les représentants des organisations syndicales représentatives de salariés et des entreprises. On peut raisonnablement penser que si le dialogue n'aurait pas tout solutionné dans cette phase de concertation préalable, il aurait au moins permis de mieux appréhender la sincérité des arguments de chacun et peut-être d'aboutir à un projet plus consensuel.

L'ensemble des recommandations et dispositions réglementaires évoquées ci-dessus, conduit la Commission à considérer que la concertation menée par la DREAL a été insuffisante en regard de l'étendue géographique du projet (20000 hectares sur un linéaire de plus de 300 kilomètres), et la population des communes concernées (367000 habitants au recensement de 2007).

Il apparaît, à l'évidence, que cette phase de concertation n'a pas été à la hauteur des enjeux d'un tel dossier ni de l'esprit des différents textes juridiques dont les lois qui prévalent en la matière.

2.3.5 - THEME V – LES OBSERVATIONS REÇUES

Les observations formulées lors de l'enquête et par les divers moyens qui étaient mis à la disposition par le public, peuvent être quantitativement analysées comme suit :

Analyse des 20 registres d'enquête : 137 observations. Avis défavorables ou critiques : 90 – 65 % - Avis favorables : 16 – 12 % - Demandes d'extension : 8 – 6 % - Demandes d'information : 23 - 17 %

Analyse des observations orales recueillies lors des permanences des commissaires enquêteurs : 129 observations. Avis défavorables ou critiques : 78 - 60 % - Avis favorables : 21 – 17 % - Demandes d'information : 30 – 23 %

Analyse du courrier électronique : 237 observations. Avis défavorables : 45 – 19 % - Avis favorables : 190 – 80 % - Autres avis : 3 – 1 %

En cours d'enquête, il semble, selon un article publié dans la presse locale, qu'un collectif dans le secteur de la commune de Saint-Nazaire d'Aude, a invité les habitants à se manifester en faveur du classement sur le registre électronique pour s'opposer à un projet de carrière dans le voisinage du canal. Ainsi, 100 avis favorables recensés provenaient de Saint-Nazaire et de 14 communes situées à moins de 10 kilomètres, auxquels s'ajoutaient 35 avis opposés au projet de gravière. Il y a là un facteur qui peut perturber l'analyse des résultats et des commentaires que tout un chacun pourra en tirer.

La concertation du public par voie électronique et sur les lieux des permanences a permis de dégager deux profils de pétitionnaires. Les registres d'enquête ont reflété majoritairement l'avis très critique envers le projet, de propriétaires de terrains, d'agriculteurs, de gestionnaires d'équipements touristiques en lien avec le canal,... et de représentants de collectivités territoriales qui ont des intérêts et des perspectives de développement à défendre. La consultation par voie électronique a davantage été l'expression d'un public plus sensible à l'évolution écologique et au rôle de protection que peut constituer le classement du Canal mais ne possédant pas d'intérêts à proximité de l'ouvrage. Un nombre non négligeable d'observations se limitait à dire « Je suis pour le classement des abords du Canal du Midi », sans que cette affirmation s'accompagne de commentaires et de motivations.

Globalement, l'ensemble des observations qui ont été reçues par la commission se répartissent comme suit :

- ♦ Avis favorables au projet : 45 %
- ♦ Avis défavorables : 42 %
- ♦ Avis autres motifs : 13 %

A ces résultats il convient d'ajouter les avis des collectivités locales, qui seront évoqués par ailleurs, qui sont les suivants :

- ♦ Avis défavorables : 71%
- ♦ Avis réservés : 13%
- ♦ Avis favorables : 16%.

La Commission d'enquête ne partage donc pas la conclusion optimiste de la DREAL qui voit 80 % d'avis favorables et estime *"que l'enquête publique a répondu parfaitement aux modalités de participation des citoyens et des administrés à la préparation de la décision publique relative à la protection de l'environnement prévue par le code de l'environnement"*.

2.3.6 - THEME VI – LES AVIS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le bilan de la concertation rappelle que les collectivités locales ont été informées et consultées tout au long de la procédure et qu'au terme de celle-ci, la Préfète chargée de mission avait conclu que, "si certains élus ont exprimé à nouveau leurs inquiétudes.....d'autres ont noté que la phase de large concertation menée avant l'enquête publique a permis de conduire à un projet équilibré." Elle poursuit en précisant que " Les décisions interministérielles prises.... et le travail réalisé pour les traduire concrètement en veillant à une cohérence sur l'ensemble du linéaire ont été appréciés et favorisent l'acceptabilité du projet".

L'enquête publique a permis de compter les uns et les autres et le résultat est sans appel. Le projet de site classé, tel que présenté à l'enquête, n'est pas accepté par une forte majorité d'élus, 70 d'avis défavorables et 13 % d'avis réservés.

Les documents remis à la commission d'enquête par les collectivités locales pour expliquer et justifier leur refus de la solution qui leur était proposée, rappellent que les élus attendent de l'Etat de nouvelles propositions reposant sur des bases réglementaires différentes, notamment celles des règles d'urbanisme.

La Commission a pu, à la lecture de ces documents, apprécier la qualité et l'expertise des collectivités qui se sont exprimées, en particulier les plus importantes (département, communautés de commune , SCOT,..). Les avis des élus se situent sur un plan général alors que le public évoque souvent des cas particuliers comme la modification du périmètre de classement au niveau de la parcelle.

Il paraît vivement souhaitable à la commission que l'argumentation développée soit prise en compte par les services de l'Etat. Ceux-ci doivent y apporter des réponses précises avant de poursuivre le projet de protection. Entre autres, les points suivants doivent donner lieu à investigations complémentaires : la gouvernance, le zonage du périmètre de protection et les prescriptions du cahier de gestion y afférentes.,.... Des négociations devraient s'ouvrir, dans les plus brefs délais, sachant que la motivation de l'ensemble des acteurs est unanime.

La commission recommande donc d'engager des négociations rapidement sur les arguments des collectivités sur des bases consensuelles à définir d'un commun accord entre toutes les parties.

2.3.7 - THEME VII - L'ENTRETIEN DU CANAL ET DE SES OUVRAGES ANNEXES - LE ROLE DE VNF

La commission a été surprise par le nombre d'observations portant sur l'insuffisance d'entretien du canal, qui est mal perçue par la population et les élus concernés par ce dossier. Toutefois, elle considère que la problématique de l'entretien de l'ouvrage est indépendante du

projet de classement des abords du canal et qu'il n'est pas dans sa mission de formuler un avis sur ces observations

Cependant, elle note que les propriétaires dont les terrains sont impactés par le classement, n'acceptent pas le fait de devoir supporter de lourdes contraintes qui, en cas de non respect, seront très lourdement sanctionnées (peine de prison et amende conséquente) alors que l'Etat propriétaire des lieux, déjà classés UNESCO, ne se les applique pas à lui-même.

Lors de la rencontre entre le président de la commission et le Directeur Régional de VNF, ce dernier a apporté des explications et commentaires sur cette situation qui peuvent être résumés comme suit :

⇒ VNF est responsable de la voie d'eau (infrastructure de transport) et de l'entretien des différentes composantes de l'ouvrage nécessaires à la navigation : écluses, chemin de halage,... Il n'est pas de sa mission de procéder aux travaux d'entretien découlant strictement du classement UNESCO même si, dans les faits, de tels travaux sont effectivement réalisés.

⇒ Le budget de VNF est financé conjointement par l'Etat, les collectivités territoriales et des ressources propres d'exploitation. Ce budget, quasiment constant depuis plusieurs années, est aujourd'hui affecté pour une large part à la replantation des platanes abattus, la fraction destinée à l'entretien étant en diminution sensible.

⇒ VNF ne dispose pas des moyens nécessaires à l'entretien du canal.

⇒ S'agissant des contrôles de police, VNF n'a pas de compétence au titre du site classé et n'effectue que des contrôles sur l'usage du domaine public fluvial.

Cette situation génère un climat d'exaspération qui se reporte sur le dossier de projet de classement des abords du canal, et altère sensiblement l'image des services de l'Etat impliqués dans ce dossier. Pour le public, c'est aujourd'hui la partie visible du classement du canal.

La DREAL tend à minimiser ce défaut d'entretien d'un site classé, situation effectivement dérangeante quand le classement est présenté comme la seule solution efficace en matière de protection. Elle précise que "**l'entretien des dépendances vertes est mené en cohérence avec l'usage de l'ouvrage, comme infrastructure de navigation et non comme un jardin paysager**".

La commission trouve très regrettable ce positionnement alors que le classement des abords a pour mission de préserver l'écrin végétal et paysager du canal ; l'Etat par le biais de son établissement public, VNF, devrait montrer l'exemple.

De plus, elle considère que les moyens financiers de VNF sont aujourd'hui insuffisants. Elle recommande que les dotations de crédits soient rapidement portées à la hauteur des missions qui sont confiées à l'établissement public et que l'organisation de l'entretien du canal, en rapport avec les exigences liées au classement UNESCO, fasse l'objet d'une rubrique complémentaire au dossier d'enquête. Cette rubrique devrait s'insérer dans le chapitre consacré à la gouvernance du projet, faisant l'objet d'un thème distinct développé par la commission. Le dispositif de contrôle de police sera également traité dans ce chapitre.

S'agissant de la question sur la police de conservation et de protection du site classé existant (Domaine public fluvial), la DREAL n'apporte pas de réponse alors que les résultats d'insuffisance en la matière peuvent être constatés (constructions, démolitions, rénovations de bâtiments, ...). La Commission craint que cette situation perdure et s'aggrave si le projet de site classé est mis en œuvre.

2.3.8 - THEME VIII - L'IMPACT DU CHANCRE COLORE ET LES REPLANTATIONS DES ALIGNEMENTS D'ARBRES

La maladie des platanes, leur abattage et leur replantation peuvent être considérés comme un épisode, certes exceptionnel, mais faisant partie de la vie déjà longue de l'ouvrage. En cela il pourrait être considéré comme n'entrant pas dans le cadre des réflexions en cours sur le projet de création d'un site classé sur les abords du canal.

La Commission a cependant souhaité s'informer sur cette opération pour s'assurer qu'elle n'avait pas réellement d'impact sur le classement. Des informations qu'elle a pu recueillir, notamment auprès du Directeur pour le Sud-Ouest de VNF, elle s'interroge sur la durée pendant laquelle les sections du canal concernées seront dépourvues du cadre arboré qui constitue aujourd'hui la caractéristique principale de sa lisibilité et de son image dans le paysage environnant. Les alignements d'arbres personnalisent à eux seuls l'image du canal ; en l'absence de ces alignements il est à craindre que toutes les autres caractéristiques visuelles de l'ouvrage se diluent dans le paysage diminuant sensiblement son attractivité pour l'observateur et, par là, son intérêt. Une telle évolution n'est pas à négliger car le dossier d'enquête précise que "Plusieurs dizaines d'années seront nécessaires après replantation pour renouer avec les ambiances arborées que l'on connaît actuellement". Les difficultés rencontrées aujourd'hui dans la mise en place du financement de l'opération peuvent également contribuer à l'allongement de ces délais.

Dépourvu de ce cadre arboré pendant une longue période, de près d'une génération, il est possible que cette image du canal s'atténue fortement voire disparaisse de la mémoire collective.

La Commission pense qu'il serait utile de réfléchir sur les actions qui pourraient être menées pour entretenir cette mémoire collective et éviter qu'une page se tourne et tombe dans l'oubli.

2.3.9 - THEME IX – LES CAS PARTICULIERS

La DREAL a bien voulu examiner les nombreuses questions, souvent ponctuelles, soulevées par le public en cours d'enquête et y apporter, dans la mesure du possible, des réponses. La Commission reconnaît ce travail important accompli en peu de temps alors que, de son côté, il lui était matériellement impossible de procéder à un examen similaire en raison de l'étendue du territoire concerné et de ses moyens limités.

La DREAL précise que les réponses apportées doivent résulter des dispositions intégrées dans le futur cahier de gestion, aujourd'hui inconnues. Certains pourront affirmer que ce choix est ambigu car, comment justifier un accord sur une demande et le rejet d'une autre par le fait qu'elle remettrait en cause la cohérence et le sens du projet ?

Les observations, notamment celles des collectivités, ont bien mis en avant cette difficulté qui explique les refus de se prononcer sur un projet en l'absence du cahier de gestion et donc dans la méconnaissance des contraintes qui s'appliqueront dans le périmètre de protection.

La Commission renouvelle un avis déjà avancé par ailleurs : l'élaboration du cahier de gestion revêt un caractère prioritaire pour que la démarche de protection se poursuive efficacement et rapidement dans un climat consensuel entre les acteurs en présence.

2.3.10 - THEME X – LES SUITES DE LA PROCEDURE DE CLASSEMENT ENVISAGEES PAR LE RESPONSABLE DU PROJET

Le devenir du projet et les actions prévues par le maître d'ouvrage après l'enquête publique n'entrent pas dans le champ d'investigation de la commission. La DREAL ayant porté à sa connaissance ses intentions, la commission souhaite émettre quelques commentaires. Tout d'abord, la DREAL n'envisage que le site classé comme solution de protection en donnant l'impression d'ignorer toutes les observations négatives qui ont été émises sur ce choix. La commission pense que cette attitude n'est pas la meilleure en terme de communication, même si les porteurs du projet sont intimement convaincus de la supériorité du site classé sur les autres solutions. Il lui semble que la priorité devrait être donnée à la démonstration de cette conviction.

Dans ses investigations, la commission a pris connaissance des dispositions prises sur d'autres sites UNESCO et notamment sur celui du Val de Loire qui présente de fortes analogies avec le canal du midi : très long linéaire, paysages de qualité qu'il convient de préserver, souci de traiter les zones urbaines, espaces viticoles à proximité, Le plan de gestion du site mis en ligne par la Mission du Val de Loire, est révélateur d'une solution qui exclut la généralisation du site classé sur tout le territoire en donnant la priorité aux outils de planification : PLU, SCOT, AVAP, ZAP, ...; Le site classé est réservé aux monuments (châteaux, abbayes) bâtis le long de la Loire.

Le choix effectué par la DREAL risque d'entraîner, dès le départ des discussions, une attitude de défiance de la part des collectivités qui ont fortement marqué, pendant l'enquête, leur opposition au site classé.

2.4. SUR LES ELEMENTS DU BILAN

⇒ Considérant la réglementation applicable aux projets de sites, préalablement à la décision de leur classement (Code de l'environnement, Livre III, Titre IV) et dont la réalisation doit être précédée d'une enquête publique,

⇒ Considérant que le projet de classement au titre des sites des abords du Canal du Midi, de son système alimentaire, du canal de Jonction et du canal de la Robine fait suite aux demandes formulées par l'UNESCO auprès de la France, sur la nécessité d'améliorer les dispositions de protection aujourd'hui en vigueur,

⇒ Considérant que la procédure d'élaboration du dossier d'enquête s'est déroulée conformément aux dispositions du code de l'environnement portant sur les sites,

⇒ Considérant que le dossier présenté à l'enquête publique et les documents complémentaires communiqués par les services de l'Etat, ne contiennent pas toutes les informations nécessaires à l'appréciation précise de l'ensemble des impacts de la réalisation du projet, sur les propriétés privées, les activités économiques ainsi que le potentiel de développement des collectivités, eu égard aux observations reçues et aux argumentations présentées à la Commission pendant l'enquête sur ces points,

La Commission d'enquête considère que le projet de classement au titre des sites des abords du Canal du Midi, de son système alimentaire, du canal de Jonction et du canal de la Robine, est recevable sur le plan réglementaire. Par contre, elle considère que, sur le plan de son acceptabilité par l'ensemble des parties concernées, le projet de classement présente des insuffisances auxquelles il est indispensable de pallier en y apportant les améliorations nécessaires.

III - AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

3.1. MOTIVATION DE L'AVIS

La Commission d'enquête souhaite préciser les raisons et motifs sur lesquels elle a fondé son avis.

En premier lieu, le projet de classement au titre des sites, soumis à l'enquête publique, a été élaboré, sous l'autorité du Préfet de la région Midi-Pyrénées, par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) de Midi-Pyrénées en concerta-

tion avec les services de l'Etat en région Languedoc-Roussillon et dans les 4 départements concernés (Aude, Haute-Garonne, Hérault et Tarn).

L'enquête publique portant sur le projet de classement a été prescrite par arrêté du Préfet de région Midi-Pyrénées du 26 février 2015.

En second lieu, les propositions de classement et celles relatives à l'organisation de l'enquête publique préalable, sont conformes aux dispositions du code de l'Environnement relatives aux sites inscrits et classés,

La cohérence avec les dispositions du code de l'Environnement, confèrent au projet de classement son caractère légitime.

Cependant, la Commission d'enquête s'est trouvée confrontée, tout le long de la procédure aux enjeux et contraintes que comporte le projet ainsi qu' à certaines insuffisances dans l'argumentation mise en avant pour justifier les choix avancés par la DREAL.

S'agissant des contraintes, la Commission a notamment discerné celles liées à l'absence du cahier de gestion regroupant les prescriptions en site classé. Cette absence a porté atteinte à l'acceptabilité du projet, par le public mais aussi par les collectivités locales.

Arrivée au terme de l'enquête publique, la Commission s'interroge sur le fait de savoir si le choix du site classé en tant que dispositif de protection des abords du canal et de ses annexes, proposé dans le dossier d'enquête, constitue la meilleure solution, compte tenu des inévitables compromis techniques et économiques qui ont présidé à son élaboration.

L'avis qu'elle prononce au terme des conclusions ci-après, a pour principal objectif, d'éclairer et d'appeler l'attention des autorités de l'Etat en charge de prononcer le classement. Il a été arrêté par la commission au vu des nombreuses observations reçues pendant l'enquête et de ses propres investigations, sur les interrogations voire les refus que soulève le projet et sur les absences de réponse à certaines d'entre elles.

La Commission ne peut qu'inviter ces autorités à approfondir les réflexions pour affiner le projet et lui donner une assise plus solide.

Pour établir son avis, la Commission d'enquête a choisi de recourir à ce qu'il est convenu d'appeler la " théorie du bilan " qui, en mettant en balance les avantages et inconvénients du projet, permet d'apprécier si celui-ci est ou non, celui qui répond le mieux aux objectifs visés.

Elle a donc listé successivement ces avantages et inconvénients avant d'en tirer une conclusion globale.

3.2 AVANTAGES ATTRIBUES AU SITE CLASSE

❖ **Mise en cohérence du dispositif de protection du canal et de ses annexes avec des dispositions légales et réglementaires.**

Les abords du canal du Midi ne font pas l'objet aujourd'hui d'une protection organisée et réglementaire donc pérenne et opposable, répondant aux demandes formulées par l'UNESCO.. Le projet de site classé des abords du canal vise à conduire le dispositif actuel, aux caractéristiques et à la gouvernance peu précises, dans un cadre de gestion en harmonie avec la réglementation.

❖ **L'efficacité du site classé.**

⇒ Le projet de site classé envisagé doit permettre de pérenniser les qualités paysagères et environnementales des abords du canal. Il s'appuie sur le concours des usagers, des acteurs économiques et des collectivités territoriales mais aussi sur des moyens coercitifs prévus par la loi.

⇒ Par ses caractéristiques, le site classé peut être considéré comme le moyen le plus efficace pour atteindre l'objectif visé.

⇒ Cet avantage est cependant à nuancer fortement en raison de la complexité et de la longueur des modalités d'instruction et de délivrance des autorisations spéciales de compétence ministérielle qu'il impose pour les projets en site, et dans la mesure où les contraintes qu'il prescrit s'appliquent sur un linéaire de plus de 300 kilomètres et une superficie de 20 000 hectares, peu propices à une garantie d'efficacité sans failles.

3.3 INCONVENIENTS ET INTERROGATIONS AUJOURD'HUI SANS REPONSES

❖ Un seul outil proposé pour la protection des abords : le site classé.

Le dossier d'enquête propose, a priori, le classement des abords du canal pour répondre à la demande de l'UNESCO. Aucune solution alternative n'est présentée dans le dossier d'enquête et examinée pour en mentionner les avantages et les inconvénients. Pourtant ces solutions existent et auraient méritées d'être évoquées, par exemple le site inscrit, les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale) ou les AVAP (Aire de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine ex ZPPAUP, ZAP,...).

Ce choix et l'absence d'examen de variantes, a donné lieu à de multiples observations en cours d'enquête notamment des collectivités territoriales. La Commission estime qu'il est à l'origine, avec d'autres inconvénients, d'une atteinte importante à l'acceptabilité du projet du fait que le classement est un outil jugé brutal, démesuré et inadapté sur la majorité du territoire concerné.

❖ Le défaut de la réglementation attachée au classement

Le cahier de gestion comportant l'ensemble des règles, prescriptions et recommandations, mais aussi procédures d'instruction et délais, appliquées en zone(s) de protection et aux cas particuliers n'était pas joint au dossier d'enquête. Il n'était donc pas possible aux intéressés de disposer des informations nécessaires pour se prononcer en toute connaissance de cause sur le projet.

❖ Les interrogations sur le périmètre de la zone à classer

Le périmètre soumis à protection exclut les zones urbanisées ou à urbaniser tel que prévu dans le PLU ou le POS. Le maître d'ouvrage ne donne pas d'explication sur cette dichotomie.

Les obligations et contraintes inhérentes au classement sont donc réservées aux zones naturelles ou agricoles.

Cette différence de traitement n'est pas comprise par les collectivités et les autres acteurs ayant des activités ou des intérêts le long du canal, qui demandent de revoir le projet sur ce plan.

L'UNESCO avait défini une zone tampon étendue aux limites administratives de communes, zone qui n'est pas adaptée et cohérente avec les objectifs visés par la protection du canal et de ses abords.

La commission considère qu'il est nécessaire de reprendre ce zonage en s'appuyant sur la Charte Interservices réalisée en 2007 comportant l'étude paysagère qui a servi de base au projet. Cette étude a défini une zone sensible à partir des vues directes réciproques entre cette zone et le canal. Pourquoi ne pas protéger cette zone sensible dans sa totalité d'une manière graduée en fonction des sensibilités paysagères, historiques, patrimoniales, ce qui donnerait une cohérence entre les études réalisées qui semblent être de qualité, et le résultat attendu :

- Site classé pour des secteurs à très forte sensibilité, monuments et sites emblématiques y compris dans les zones urbaines et à urbaniser

- Site inscrit pour des secteurs de forte sensibilité, en zone urbaine, à urbaniser et en zone rurale et naturelle,
- Documents d'urbanismes, AVAP, ZAP,... pour les autres secteurs de la zone sensible.

Le canal (Domaine Public Fluvial) continue, évidemment, d'être un site classé, mais sous une gouvernance plus exigeante quant à la mise en œuvre concrète du classement au patrimoine mondial.

❖ Le défaut de concertation en amont de l'enquête publique

La concertation menée préalablement à l'enquête n'a concerné que les maires et représentants des chambres consulaires. Les grandes collectivités et des partenaires institutionnels ont été associés à cette démarche.

Le maître d'ouvrage considère, dans le bilan qu'il en a dressé, que la concertation a été suffisante et a permis d'aboutir, avec les maires, au projet de périmètre de site classé.

La concertation a effectivement pu permettre de régler certaines questions mais il peut être considéré une inégalité de traitement en défaveur de ceux qui n'ont pu y avoir accès.

La commission constate que la concertation a été insuffisante quant à son contenu qui n'a porté que sur le périmètre à classer en ignorant les contraintes qui y seraient créées, et à la cible visée qui ignorait les particuliers, principalement les agriculteurs, premiers concernés par les incidences sur leurs activités.

Le défaut de concertation sur la portée du projet, à court et long termes, n'a pas permis de trouver une convergence entre les différents points de vue, celui des services de l'Etat et ceux des professionnels et riverains ayant des intérêts à défendre à court terme. Il convient donc de trouver une solution pour faire la synthèse des différents points de vue.

❖ La gouvernance du projet

La multiplicité des organismes et services intervenant sur les questions relatives au canal du midi, ne permet d'identifier clairement la maîtrise d'ouvrage qui encadre la protection des abords et son devenir. Il en est de même pour la maîtrise d'œuvre des actions de protection.

L'étalement sur près de 10 ans des études préalables à la détermination du projet, pilotées par l'Administration centrale, peut expliquer certaines attitudes. Le porteur de projet apparaît comme intimement convaincu de la justesse de ses choix, persuadé d'avoir raison mais déconnecté du terrain, de la base, et montrant une certaine méconnaissance du déroulement d'une enquête publique et de ce que peut être l'importance du jeu des acteurs locaux.

Il est souhaitable que la gouvernance du projet relève d'une structure unique et bien identifiée, réunissant dans une instance délibérante les représentants de tous les acteurs impliqués dans la protection des abords : Etat et ses services, collectivités territoriales, représentants des activités économiques concernées (agricoles, commerciales, industrielles, touristiques, usagers du canal). Le dispositif de gouvernance doit privilégier l'instruction décentralisée, au niveau des départements, des autorisations spéciales

❖ La publicité préalable à l'enquête publique

Vu l'ampleur du dossier et du territoire concerné, la publicité de l'enquête publique aurait du être renforcée par rapport à la réglementation qui est peu exigeante en la matière. Il aurait été souhaitable que des relais locaux assurent cette publicité.

3.4. AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

⇒ Après étude et analyse du dossier d'enquête publique mis à la disposition du public,

- ⇒ Après étude des documents complémentaires communiqués à la Commission d'enquête par la DREAL Midi-Pyrénées, porteur du projet,
- ⇒ Après avoir siégé et tenu 60 permanences,
- ⇒ Après avoir entendu de nombreux élus des collectivités et des représentants de la profession agricole,
- ⇒ Après analyse et appréciation de l'ensemble des observations du public recueillies pendant l'enquête, et des éléments en réponse de la DREAL,
- ⇒ Après examen de la réglementation applicable en matière de classement de sites ou en instance de classement,

A la lecture du bilan dressé aux paragraphes 3.2 (avantages du projet) et 3.3 (inconvenients) précédents, et en l'absence de propositions de solutions alternatives, la Commission constate que, si le projet constitue une protection efficace des abords du canal, il soulève de très nombreuses oppositions et questions aujourd'hui sans réponses. Il lui est difficile d'affirmer que le projet est le meilleur possible au sens de l'intérêt général ; elle est conduite à émettre l'avis ci-après.

La Commission d'enquête, à la majorité de ses membres, donne, en toute indépendance et impartialité, un AVIS DEFAVORABLE au projet de classement au titre des sites, des abords du canal du Midi, de son système d'alimentation, du canal de jonction et de la Robine, sur les départements de l'Aude, de la Haute-Garonne, de l'Hérault et du Tarn.

La Commission souhaite accompagner son avis de quelques commentaires et suggestions.

Les membres de la Commission sont convaincus de la nécessité d'instaurer un dispositif de protection des abords du canal du Midi pour préserver ce qu'il est convenu d'appeler l'écrin paysager de l'ouvrage. Mais ils n'ont pas trouvé dans le dossier de l'enquête publique et dans les réactions que celle-ci a suscitées, les éléments en nombre et en qualité suffisants pour motiver un avis favorable même assorti de réserves qui n'auraient pas remis en cause l'économie générale du projet.

Ils pensent que cet avis ne doit pas être considéré comme une fin en soi mais davantage comme une opportunité de relancer rapidement le projet sur des bases plus sûres.

Comme l'a indiqué monsieur le préfet de la région Midi-Pyrénées lors de sa rencontre avec des membres de la Commission, il est important d'engager une phase de communication avec tous les acteurs en présence. Ces derniers refusant, de façon ferme et résolue, le site classé, il est capital et indispensable que les techniciens portant le projet, abandonnent - au moins provisoirement - l'idée que cette solution est la seule possible et consentent à ouvrir des discussions sur ce point essentiel.

La commission souhaite faire part aux intéressés, d'un exemple dont elle a eu connaissance lors de ses investigations qui est celui du Val de Loire également classé sur la liste des sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO. Comme le canal du Midi, ce site présente un linéaire important (280 km), des abords paysagers de grande qualité, des monuments historiques, des pratiques agricoles à protéger et à soutenir (espaces viticoles notamment) mais aussi des agglomérations urbaines réparties le long de la Loire.

La commission a relevé que la protection par site classé était essentiellement réservée aux monuments historiques (châteaux de la Loire) et que, pour la protection des paysages, il était fait usage des outils de planification classiques : PLU, SCOT, AVAP,....

Elle conseille aux services du maître d'ouvrage de consulter sur le site de la Mission Val de Loire le Plan de gestion approuvé par arrêté du Préfet de la Région Centre en date du 15

novembre 2012, suite à son adoption par délibération d'une très grande majorité des collectivités concernées.

Les orientations de ce plan de gestion visent à respecter l'engagement pris devant la communauté internationale et ont vocation à se concrétiser dans les politiques menées sur l'ensemble du site et dans tous les projets. Ces orientations sont les suivantes :

- Préserver et valoriser le patrimoine et les espaces remarquables
- Maintenir les paysages ouverts du Val et les vues sur la Loire
- Maîtriser l'étalement urbain
- Organiser le développement urbain
- Réussir l'intégration des nouveaux équipements
- Valoriser les entrées et les axes de découverte du Val de Loire
- Organiser un tourisme durable préservant la qualité des paysages
- Favoriser l'appropriation des valeurs de l'inscription par les acteurs du territoire
- Accompagner les décideurs par le conseil et une animation permanente

Il est surprenant de constater la similitude avec les orientations indiquées par la DREAL pour le Canal du Midi. Pourtant les choix ont porté sur des moyens de protection différents présentant une meilleure acceptabilité que le seul site classé.

La Commission est encline à penser que cet exemple pourrait servir de base de discussion pour les échanges qui doivent avoir lieu après l'enquête.

Si ces discussions conduisaient à adopter des outils de protection différents (ou en complémentarité) du site classé, cela reviendrait à modifier l'économie générale du projet initial. Le code de l'environnement prévoit ce type de situation et dispose, dans son article L123-14 §II :

II. — Au vu des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, la personne responsable du projet, plan ou programme visé au I de l'article L. 123-2 peut, si elle estime souhaitable d'apporter à celui-ci des changements qui en modifient l'économie générale, demander à l'autorité organisatrice d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement. Dans le cas des projets d'infrastructures linéaires, l'enquête complémentaire peut n'être organisée que sur les territoires concernés par la modification.

Dans le cas d'enquête complémentaire, le point de départ du délai pour prendre la décision après clôture de l'enquête est reporté à la date de clôture de la seconde enquête.

Avant l'ouverture de l'enquête publique complémentaire, le nouveau projet, plan ou programme, accompagné de l'étude d'impact ou du rapport environnemental intégrant ces modifications, est transmis pour avis à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement prévue, selon les cas, aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du présent code et à l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme.

La commission souhaite appeler l'attention du maître d'ouvrage sur cette possibilité d'enquête complémentaire qui permet de poursuivre sans discontinuité, l'élaboration du projet sur des bases nouvelles et dans la concertation avec l'ensemble des acteurs.

L'avis défavorable qu'elle a émis peut justifier l'utilisation de cette disposition légale.

Par ailleurs, l'utilisation de l'enquête complémentaire apparaît compatible avec le projet de calendrier prévisionnel du programme d'activités après l'enquête publique présenté par la DREAL.



Les présentes conclusions et l'avis, accompagnés du rapport d'analyse de la Commission d'enquête, sont transmis à Monsieur le Préfet de la Région Midi-Pyrénées.

Le 15 juillet 2015,
La Commission d'enquête publique,



François BOUDIN
Président de la Commission



Jean-Claude FILANDRE
Commissaire enquêteur



Bernard COMAS
Commissaire enquêteur



Henri GARRIGUES
Commissaire enquêteur



Christian KAHL
Commissaire enquêteur