



PRÉFET DE LA HAUTE-GARONNE

**Projet d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme de la commune
de PORTET-SUR-GARONNE**

arrêté par délibération du conseil municipal du 15 décembre 2022

**RAPPORT DE SYNTHÈSE
DU DIRECTEUR DÉPARTEMENTAL DES TERRITOIRES**

Située en première couronne sud de Toulouse, la commune de Portet-sur-Garonne s'intègre entièrement au pôle urbain toulousain. Elle bénéficie d'un bon niveau de desserte, avec la présence de grandes infrastructures de transport au nord (échangeur autoroutier de l'A64, gare ferroviaire cadencée sur les lignes Toulouse-Bayonne et Toulouse-Foix), ainsi que de la route départementale RD120 qui irrigue la commune du nord au sud. Cette dernière vient toutefois cliver le territoire en deux, dissociant le centre bourg des zones d'activités économiques et commerciales.

Malgré ce positionnement stratégique, la commune connaît depuis les années 2010 un tassement de sa croissance démographique, de l'ordre de 0,4 %, en comparaison du taux intercommunal de 1,37 % observé sur la période 2008–2019. Des contraintes à l'urbanisation, en partie liées aux capacités d'assainissement insuffisantes, sont venues freiner son développement urbain.

Son parc résidentiel, à l'image des territoires périurbains, est composé à 80 % d'habitat individuel, en majorité de grands logements (près de 40 % de T5 et plus) malgré la diversification opérée depuis le début des années 2000. Le constat d'un vieillissement croissant de la population, avec plus du quart des résidents âgés de plus de 60 ans, appelle à proposer une offre adaptée en termes de logements et de nouveaux services.

Par ailleurs, implantée dans la plaine alluviale de la Garonne, la commune présente un patrimoine naturel et agricole à fort enjeu écologique et potentiel agronomique, liés à la confluence du fleuve et de l'Ariège, siège de la Réserve Naturelle Régionale et zone Natura 2000. Toutefois, bien qu'ils représentent 40 % de son territoire, ces espaces restent essentiellement localisés en limite est de la commune, le long de la Garonne. Ce paysage naturel se retrouve de fait occulté par la prédominance des zones artificialisées liées aux activités économiques et commerciales sur la moitié nord-ouest de la commune.

En effet, avec près de 30 % de la superficie communale dédiée aux activités économiques et commerciales, la commune de Portet-sur-Garonne constitue un pôle d'emploi majeur du Muretain Agglo, et dont plus de 25 % des emplois sont en lien avec le commerce. Ces zones, très imperméabilisées et aux profils exclusivement routiers, sont devenues malgré elles au cours du temps un marqueur identitaire fort de la commune, au détriment du cadre de vie que cette dernière peut offrir dans son autre moitié sud-est, au niveau de son centre ancien ou des abords de Garonne. La perte d'attractivité de ces zones, en raison de l'obsolescence des aménagements et de l'évolution des modes de consommation, constitue une fragilité mais représente à la fois un potentiel de renouvellement urbain conséquent.

Les observations formulées dans le présent avis s'inscrivent dans les objectifs de modération foncière qui s'imposent depuis la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) et précisés dernièrement dans la loi portant « lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets », dite loi climat et résilience, du 22 août 2021.

En réponse aux défis majeurs comme le changement climatique, l'érosion de la biodiversité et les perturbations du cycle de l'eau, cette loi porte une ambition forte de gestion économe de l'espace. La sobriété foncière, avec un objectif de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050, devient un axe structurant des politiques publiques au service de la transition écologique. Il s'agit, dès lors, de promouvoir un aménagement du territoire plus résilient, plus cohérent, plus solidaire et plus soucieux du développement durable par la préservation des espaces

agricoles, naturels et forestiers, et de favoriser un urbanisme économe en ressources foncières et énergétiques, articulé avec les politiques de l'habitat, de mobilité et des risques.

Dans l'ensemble les ambitions de la commune traduites dans le projet de PLU prennent en considération ces différents enjeux.

Ce rapport reprend certains points de l'avis d'étape émis le 30 novembre 2021 lors de la présentation du PADD aux personnes publiques associées, qui n'ont pas été intégrés au projet arrêté, ainsi que de nouvelles observations et demandes d'évolutions nécessaires pour gagner en cohérence avec les objectifs d'aménagement durable et de modération foncière et constituer un véritable jalon de la réorientation du développement urbain de la commune.

C'est dans cette optique que s'inscrivent les observations synthétisées ci-après.

1. Inscrire le développement de la commune dans une perspective de diminution de la consommation foncière

(a) Un bilan de consommation foncière constaté modéré par rapport à la moyenne observée à l'échelle du SCoT :

Avec les dispositions de la loi climat et résilience, le projet de développement communal doit désormais justifier d'une réelle volonté de limiter la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). Ce principe doit se traduire par la réalisation d'un bilan de consommation d'ENAF sur les 10 années précédant l'arrêt du projet (cf. article L.151-4 du code de l'urbanisme), ainsi qu'un bilan de consommation sur les périodes de référence de la loi climat et résilience, à savoir la période 2011-2021 par rapport à celle de 2021-2031.

L'analyse de la consommation d'ENAF dans le projet de PLU s'appuie sur les outils de mesure en cours de déploiement au niveau national par l'État, à savoir l'Occupation du Sol à Grande Échelle (OCS-GE), qui est d'ores-et-déjà disponible sur l'agglomération toulousaine pour certains millésimes. La chronique de données utilisées est celle disponible à ce jour, c'est-à-dire celle couvrant la période 2009-2019, et fait état d'une consommation d'ENAF à hauteur de 1,2 ha par an, liée à l'installation d'activités économiques à hauteur de deux tiers du fait d'un faible accueil démographique et de production de logements sur cette même période sur la commune. Par ailleurs, souvent majorant par rapport aux données de l'OCS-GE, le portail de l'artificialisation des sol fait état d'une consommation de 3 ha par an sur la période 2011-2021.

Le document explicite clairement le contexte réglementaire propre aux questions de mesure de la consommation d'ENAF et celle de l'artificialisation. L'analyse conduite dans le projet de PLU est ainsi conforme à l'approche décrite dans la loi climat et résilience et ses décrets d'application. L'utilisation d'une chronique de données sur la période 2009-2019, à défaut de celle prévue par la loi climat et résilience, reste acceptable compte-tenu de la difficulté de disposer des millésimes inférieurs à des rythmes triennaux. Par ailleurs, les fichiers fonciers disponibles sur le portail de l'artificialisation font état d'un rythme d'artificialisation identique sur les périodes 2009-2019 et 2011-2021.

(b) Des potentialités foncières en extension et en renouvellement urbain conséquentes :

La commune dispose dans le PLU en vigueur de 2007 de nombreux secteurs de projets urbains en extension qui n'ont pas été mobilisés, à hauteur de 151 ha.

De plus, l'analyse du gisement foncier identifie 14,4 ha potentiellement mutables à des fins de densification et de renouvellement urbain pour l'accueil d'habitat et 10 ha pour l'accueil d'activités économiques. **Cette analyse présente néanmoins deux biais importants avec, d'une part, l'application systématique d'un coefficient de pondération de 40 % pour intégrer la temporalité de mutabilité (au lieu d'un coefficient différencié en fonction de la pertinence de densification du secteur) et, d'autre part, la sectorisation habitat/économie qui vient faire obstacle aux projets de renouvellement urbain en faveur d'une plus grande mixité fonctionnelle.**

Enfin, 26 ha de zone UEc dans le secteur de Palanques et Néouvielle en frange du pôle commercial, bénéficient d'un périmètre d'attente de projet d'aménagement global (PAPAG) en vue de permettre son renouvellement urbain (cf. partie 2.d).

Compte-tenu de ces données et des enjeux de modération de la consommation d'espaces, le projet de révision du PLU prévoit de réduire le foncier identifié en extension en reclassant en zones agricoles et naturelles certains secteurs constructibles ou destinés à l'urbanisation future dans le PLU en vigueur. Ainsi, 32,5 ha de la zone Ferrié-Palarin sud sont reclassés en zone agricole et 25,5 ha sont quant à eux reclassés en zone naturelle sur les secteurs de Larrieu (2,4 ha), Larrieupolis (13 ha), Caminoles nord (6,5 ha) et impasse de Saguens (3,6 ha).

(c) Des engagements en matière de modération foncière à renforcer :

Au vu des paragraphes précédents, la volonté de la commune d'inscrire son développement urbain en prenant en compte les objectifs de réduction de la consommation des ENAF est manifeste. Il faut souligner de plus que des échanges intermédiaires lors des travaux d'élaboration du PLU entre l'État et la commune ont permis de reclasser davantage de secteurs en zones naturelles et agricoles, à l'image de la partie sud de Ferrié-Palarin, envisagée initialement en zone fermée à l'urbanisation dans ce projet de PLU.

Néanmoins, et bien que la commune ai engagé des efforts en matière de modération foncière par rapport à la précédente décennie, il lui incombe de poursuivre ses efforts.

Ainsi, les besoins en foncier pour la consommation future planifiée au PLU doivent être justifiés et s'inscrire dans une trajectoire de modération, comme le prévoit la loi climat et résilience qui fixe pour 2031 une réduction de moitié du rythme de la consommation effective d'ENAF par rapport aux dix années précédentes.

Cet effort de réduction de consommation d'espaces demandé aux échelles intercommunales et communales ne se fera pas obligatoirement à hauteur de 50 % mais selon un objectif territorialisé par le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) puis décliné dans le SCoT. Si, à ce stade, les arbitrages de ces documents ne sont pas connus, il semble néanmoins cohérent que la territorialisation de ces objectifs se fasse au regard de critères de dynamiques démographique et économique locales en déclinant une logique de renforcement de l'armature territoriale et de desserte en transports en commun. Ces considérations conduiront, dès lors probablement, à prioriser les communes identifiées comme grands pôles urbains, pôles urbains ou communes relais. **De fait, la prise en compte de consommation passée modérée et la volonté de conforter la polarité de Portet-sur-Garonne pourrait amener la commune à bénéficier d'un objectif différencié à terme, sans pour autant venir déséquilibrer l'enveloppe foncière maximale à répartir au niveau du Muretain Agglo. Des échanges avec le SMEAT, syndicat en charge du SCoT de la Grande agglomération toulousaine, sont nécessaires dès maintenant pour s'assurer que l'enveloppe foncière qui sera attribuée au Muretain, dans le cadre de la révision, intègre les projets de la commune.**

Ainsi, la consommation d'ENAF prévue dans le temps de mise en œuvre du PLU, estimée à 7,6 ha par an, interroge sur les partis d'aménagement retenus, les priorisations envisagées par la commune et l'articulation avec les objectifs de modération foncière qui seront affectés à l'EPCI lors de la révision du SCoT. La consommation d'ENAF planifiée est concentrée sur trois projets en extension, à savoir la zone d'habitat de Ferrié-Palarin (38 ha), et les zones d'activités économiques de Francazal (27 ha) et de Caminoles (11 ha).

Avec 56 % d'espaces artificialisés sur la commune, le potentiel en termes de renouvellement urbain et la nécessité de réduire la vulnérabilité du territoire liée au changement climatique impliquent la déclinaison d'une stratégie urbaine plus ambitieuse en matière de lutte contre l'artificialisation des sols. **Ainsi, il est attendu que le PLU établisse une projection de la consommation des ENAF sur la période 2021-2031, en référence à la loi climat et résilience et s'inscrive dans une trajectoire plus vertueuse.** Les potentiels de développement urbain retranscrits dans le SCoT (pixels) ne peuvent constituer une justification principale, ceux-ci ne représentant pas un droit à construire mais bien une possibilité. En dépit du reclassement d'un certain nombre de parcelles, la trajectoire envisagée reste insuffisante compte-tenu

du potentiel foncier en extension qui demeure dans le projet de PLU et du risque de surconsommation des ENAF avant la fin de la première période en 2031.

2. Concevoir des projets pour asseoir la future porte d'accroche métropolitaine

Le projet de PLU intègre des perspectives cohérentes de développement, au regard des potentialités existantes d'aménagement et de renouvellement urbain sur la commune, mais ambitieuses quant à leur temporalité de mise en œuvre. Les projets emblématiques sur la prochaine décennie – à savoir l'aménagement d'un nouveau quartier mixte sur Ferrié-Palarin, la reconversion économique du site de Franczal et la requalification de la zone commerciale – s'inscrivent à moyen terme, le temps de conduire les études urbaines nécessaires à leurs aménagements opérationnels. Ainsi, ce projet de PLU vient poser plusieurs jalons pour le développement de ces programmes phares qui apporteront une identité complémentaire à la ville de Portet-sur-Garonne.

Ces projets urbains restent toutefois conditionnés par la mise en place de nouvelles conditions épuratoires avec le raccordement des effluents de la station d'épuration du Bac – mise en demeure par arrêté préfectoral le 20 juillet 2021 – à celle de Cugnaux.

(a) Une volonté de prendre en compte et de favoriser les nouvelles mobilités :

Le PLU positionne la question des mobilités en première orientation du PADD, en soulignant les différents projets d'amélioration d'accès et de desserte de son territoire par le renforcement de sa connexion avec la Métropole. En effet, le déploiement, actuel et à venir, de nouvelles lignes de transport en commun et la mise à niveau d'infrastructures routières (Linéo 5, ligne express Toulouse-Muret, requalification de la RD120 et du boulevard de l'Europe, connexion au téléphérique urbain Téléo) doivent permettre la création à terme d'un véritable pôle gare multimodal et la promotion du renouvellement urbain des espaces publics en favorisant le développement de liaisons douces inter-quartiers et le franchissement des boulevards urbains. Le développement du maillage cyclable (schéma cyclable du Muretain, Réseau Express Vélo (REVe) et projet TransGaronna) font également l'objet d'une attention de premier plan en vue de développer les modes actifs et de les sécuriser. Plusieurs emplacements réservés répondent à ces enjeux en vue de requalifier les voiries et d'inclure ces projets.

Il demeure par contre une incohérence vis-à-vis du projet de demi échangeur autoroutier sur les emprises de l'ancienne gare de péage de l'A64, identifié comme ambition dans la première orientation du PADD ainsi que dans le livre 3 relatif à l'évaluation des incidences du PLU. En effet, la suppression de l'emplacement réservé dédié créé lors de la modification précédente du PLU renvoie quant à elle à un abandon du projet dont la pertinence serait remise en cause par la perspective du nouveau quartier mixte Ferrié-Palarin à proximité. **Dans un souci de clarté et de cohérence des documents entre eux, il apparaît nécessaire d'actualiser certaines pièces du PLU au regard des perspectives nouvellement envisagées.**

(b) Un besoin de phaser l'urbanisation du futur quartier de Ferrié-Palarin :

Avec une population de 9 812 habitants en 2022, la commune de Portet-sur-Garonne cherche à raviver une croissance démographique en lien avec la capacité des équipements. Elle prévoit de fait l'accueil de 3 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2032 et la production de 1 530 logements (480 logements en densification et 1 050 en extension sur le secteur de Ferrié-Palarin). Cet objectif revient à un taux de croissance de 2,7 %, soit un objectif nettement supérieur à celui enregistré précédemment sur la commune (0,4 %) et sur le Muretain Agglo.

Par ailleurs, cette croissance démographique étant conditionnée à l'amélioration des capacités épuratoires de la commune, un phasage de l'accueil de population découlera des mesures conservatoires prises sur l'urbanisme dans l'attente de la mise en conformité de l'assainissement prévue au printemps 2025. Ce principe contraint les projets de court termes en estimant les capacités résiduelles de la station d'épuration à 220 EH, limitant fortement l'accueil de population nouvelle dans l'intervalle.

Dès lors, si la production des 480 logements en densification sur la première période du PLU apparaît compatible avec les objectifs d'accueil du PLH sur la période 2022-2027 (70 logements par an), **la programmation globale envisagée sur le temps du PLU demeure au final très ambitieuse**. En effet, la réalisation de 1 050 logements conduiraient à une programmation annuelle d'environ 200 logements sur la deuxième moitié du temps du PLU, ce qui rentre en contradiction avec le souhait de maîtriser la croissance démographique en lien avec une mise à niveau progressive des équipements publics. **Une échéance à 15 ans, voire au-delà, semble alors plus appropriée pour l'atteinte de cet objectif qui correspondrait à un taux de croissance de 1,9 % avec une programmation annuelle d'une centaine de logements pour la prochaine période du PLH, ce qui reste un scénario ambitieux.**

Aussi, la création d'un nouveau quartier sur le site de Ferrié-Palarin constitue une réelle opportunité de conforter le pôle multimodal de la gare de Portet-Saint-Simon, en venant rééquilibrer ce secteur de la commune et offrir des aménités au-delà de son périmètre. Identifié comme site d'intérêt d'agglomération en projet dans le SCoT en vigueur, il bénéficie de 4,5 pixels mixtes.

Couvrant 38 ha de terres agricoles, ce futur quartier se décompose de 6 ha dédiés aux activités économiques, en bordure du boulevard de l'Europe, pour constituer une frange tampon aux 32 ha dévolus à un programme résidentiel d'environ 1 050 logements, comprenant également des équipements de quartier dont un groupe scolaire. Il est à souligner la présence de lignes à haute tension aériennes (HTA) qui englobe dans son périmètre de protection près de 7 ha de servitudes, en restreignant les aménagements et usages possibles de ces espaces et dans lesquels l'habitat est interdit.

Ce secteur est identifié en ville intense au niveau du SCoT, avec une densité cible recommandée de 50 logements à l'hectare. Si l'on exclut les zones *non aedificandi* liées au périmètre de protection autour des lignes HTA, la densité envisagée serait autour de 42 logements par hectare et se révèle donc en deçà de celle du SCoT. **Compte-tenu de sa proximité avec le pôle gare multimodal et des équipements à venir, il convient de retenir une programmation en logements plus ambitieuse de ce nouveau quartier, en promouvant des espaces publics de qualité et fonctionnels associés à des formes urbaines compactes mixant les fonctions (habitats, commerces, équipements) qui permettront d'assurer une densité vivable et acceptable tout en modérant la consommation foncière. Le zonage dédié exclusivement aux activités économiques sur le secteur de frange n'apparaît pas justifié et doit être supprimé afin de ne pas entraver la recherche d'une plus grande mixité fonctionnelle dans l'ensemble de la zone.**

Enfin, ce futur quartier sera impacté par la zone D du PEB de Francazal. Des servitudes d'isolation phonique des bâtiments s'imposeront donc de fait. Par ailleurs, ce projet devra prendre en compte voire anticiper les développements projetés sur Francazal qui pourront être de nature à faire évoluer les zones contraintes du PEB, dans un sens ou dans l'autre.

Par ailleurs, l'ouverture à l'urbanisation de ce secteur, par une procédure ultérieure de modification du PLU, est conditionnée à l'aboutissement de l'étude urbaine en cours de réalisation qui doit préciser les éléments de programmation et de faisabilité opérationnelle du projet, ainsi qu'aux travaux de mise aux normes de l'assainissement.

Compte-tenu de ce qui précède, il est vraisemblable que l'aménagement du quartier de Ferrié-Palarin se poursuive au-delà de 2032, date « d'échéance » du PLU. Son ouverture à l'urbanisation lors d'une prochaine procédure d'évolution du PLU de Portet devra être l'occasion de questionner le potentiel en logements, et comporter un phasage d'aménagement de la zone en distinguant les besoins en foncier d'ici 2031 et ceux qui seront aménagés au-delà.

(c) Un développement du site de Francazal à articuler avec la Métropole :

Le site de Francazal, à cheval sur la commune de Cugnaux et de Portet-sur-Garonne, constitue un site d'intérêt territorial et un futur pôle d'excellence dédiée à la robotique et aux mobilités de demain, notamment décarbonées. La commune de Portet bénéficie, à ce titre, de 3 pixels à vocation économique sur cette partie de son territoire au SCoT actuel.

Deux composantes sont d'ores-et-déjà envisagées sur ce site, l'une tournée vers des activités innovantes en lien avec le secteur aéronautique, les drones, la robotique et l'autre plus traditionnelle dans la continuité des activités existantes.

Par ailleurs, la réalisation d'études écologiques sur l'ensemble de la zone en 2015 a conduit à revoir la délimitation des zones à urbaniser, de façon à éviter les zones à forts enjeux écologiques (présence de crassule mousse, du milan noir et de zones humides) qui font l'objet d'un reclassement en zone naturelle, et identifiées en espace naturel à protéger et à requalifier et en zone de biodiversité à préserver dans l'OAP « Francazal » ainsi qu'en Espaces Boisés Classés (EBC).

Cette nouvelle délimitation conduit à une augmentation de 12 ha de la zone à urbaniser (passant de 15 ha dans le PLU en vigueur à 27 ha), justifiée uniquement par une mise en cohérence avec les potentiels de développement (pixels) attribués par le SCoT. Cette justification reste insuffisante au regard des objectifs de modération foncière explicités dans la partie précédente et, en l'absence de projets précis, ne s'appuie pas sur un besoin étayé.

Il est à souligner que ce site doit faire l'objet d'une étude programmatique sectorielle, en déclinaison du diagnostic issu de la démarche cœur économique du Muretain Agglo menée en 2019. **Son ouverture à l'urbanisation est, dès lors, conditionnée à la réalisation de cette étude, qui devra être conduite en cohérence avec les projets portés par Toulouse Métropole dans le cadre de la ZAC Vilagil sur la commune de Cugnaux.**

Néanmoins, une première partie de 2,8 ha est ouverte à l'urbanisation avec le projet de PLU du fait de l'avancée significative d'un projet d'activité dans le domaine de la mécanique, en lien avec les activités innovantes attendues sur le site. Le site étant raccordé à la station d'épuration du Bois vert, son assainissement n'est pas aussi contraint que celui lié à la station d'épuration du bac qui a fait l'objet d'une mise en demeure.

Au regard des enjeux économiques et environnementaux que présente le secteur de Francazal, l'ouverture à l'urbanisation de cette zone devra être réduite et conditionnée aux critères d'appréciation suivants :

- **la conduite de nouveaux inventaires écologiques – les données ayant une durée d'utilisation de 5 ans – lors des futures études pré-opérationnelles d'aménagement qui pourront conduire à exclure de nouvelles parcelles ;**
- **la justification du périmètre retenu au regard des besoins et opportunités identifiés dans l'étude sectorielle à articuler dans un schéma directeur global à l'échelle des deux collectivités ;**
- **le phasage d'aménagement de la zone, en précisant les besoins de court et moyen terme, c'est-à-dire avant 2031 et au-delà ;**
- **la sectorisation de la programmation attendue, en précisant ce qui relève des activités innovantes et les parties destinées aux activités plus traditionnelles dans la continuité de celles existantes dans la zone du Bois vert. Ces dernières devront néanmoins rester marginales à l'échelle du site afin de ne pas réduire l'ambition de vitrine d'activités innovantes recherchée sur le secteur de Francazal.**

Enfin, le secteur existant de 2,3 ha dédié à la restauration et à l'hôtellerie (le Manoir du Prince), identifié dans le Secteur de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées (STECAL) NL1 issu de la précédente modification du PLU de Portet, mérite son reclassement en zone urbaine, compte-tenu de l'évolution du zonage des parcelles voisines (avec le classement en zone AUE) et de l'absence de caractère naturel du site, confirmé par ailleurs par son statut de zone artificialisée dans l'OCS-GE. Dès lors, la conservation de ce STECAL, destiné à accueillir une structure hôtelière et des salles de réunion, interroge, de par sa situation le long de la route de Seysse et sa proximité directe à la future zone d'activités, et peut mettre en défaut la cohérence du zonage retenu.

(d) Un besoin d'anticiper la reconversion du pôle commercial :

Le pôle commercial de Portet, d'attractivité régionale, représente un des dix pôles commerciaux majeur de l'aire urbaine toulousaine et génère des flux de déplacement importants. À l'instar de beaucoup d'entre eux, il montre des signes de fragilité avec une augmentation de la vacance des cellules commerciales et un turn-over important d'enseignes.

Il fait l'objet, avec celui de Roques, d'une étude de requalification portée par le Muretain Agglo, en déclinaison de l'étude cœur économique. Cette étude, commencée en mai 2022, doit permettre d'aboutir à l'élaboration de scénarios de programmation urbaine qui reposent sur une réelle stratégie de restructuration et qui devrait ouvrir des perspectives en matière de renaturation et d'atténuation des îlots de chaleur urbain. Dans l'attente, un périmètre d'attente de projet est institué sur un tiers de la zone commerciale, au niveau du secteur de Palanques/Néouvielle dans le projet de PLU.

Il est à noter que le règlement du PLU n'autorise le logement sur l'ensemble des zones UE que pour certaines conditions et uniquement lorsqu'il est lié « au logement des personnes dont la présence permanente est nécessaire à la surveillance, à la sécurité et au bon fonctionnement des services ». **Cette clause très restrictive est de nature à compromettre toute recherche de mixité fonctionnelle sur certaines de ces zones, et notamment au niveau du pôle commercial où des secteurs de renouvellement urbain en frange du boulevard urbain pourraient accueillir à terme de l'habitat.** En fonction des scénarios de programmation urbaine esquissés dans l'étude sectorielle, une modification du règlement serait alors nécessaire.

(e) Une volonté d'encadrer l'intensification du tissu urbain :

Le projet de PLU identifie plusieurs secteurs de renouvellement urbain et de densification dans certains quartiers anciens, tels que le quartier du Récébédou, le centre-ville ancien, autour de l'Hôtel de ville, le quartier Clairfont (chemin de Moulis), le secteur gendarmerie, le secteur route d'Aix et ancienne route Impériale, ainsi que le secteur de Vie Torte-sud.

Deux OAP en zone urbaine sont identifiées, de façon à anticiper le développement de ces zones à fort potentiel d'intensification et de mieux les encadrer. Il s'agit des OAP « Ancienne route Impériale » et « chemin du Roussimort ». **Cette dernière vise davantage à limiter la densification de cette zone pavillonnaire de 1,7 ha du fait de sa situation en impasse et de sa proximité aux zones d'activités existantes. Dès lors, un périmètre de gel prenant en compte également la parcelle agricole en friche de 2,2 ha à proximité (reclassée en zone naturelle dans le projet de PLU) pourrait constituer une opportunité de mener une réflexion préalable à un aménagement d'ensemble futur en requestionnant l'accessibilité du site. Ceci afin de temporiser des aménagements peu qualitatifs au coup par coup qui viendraient compromettre une requalification ultérieure du quartier.**

Enfin, concernant l'OAP « Ancienne route Impériale », un recul de 50 mètres minimum devra être prévu entre le haut des berges de la Garonne et les constructions et annexes, ainsi qu'un recul de 30 mètres par rapport à la lisière de la ripisylve de la Garonne. Ces reculs visent à préserver une zone tampon avec la Garonne et sa ripisylve, secteur à forts enjeux concerné par deux sites Natura 2000, une ZNIEFF de type 1, une réserve naturelle régionale et un arrêté de protection de biotope. Les constructions et aménagements prévus dans cette OAP seront soumis à autorisation de défrichement préalable.

(f) Un besoin de poursuivre la promotion de la mixité sociale :

La commune de Portet-sur-Garonne enregistrait un taux de 19,78 % de logements locatifs sociaux (LLS) au 1^{er} janvier 2022. Si la commune a longtemps œuvré pour une plus grande mixité sociale, se positionnant à la 13^e place des communes de Haute-Garonne les mieux pourvues, il peut être regretté le manque d'ambition en ce domaine avec ce projet de PLU. En effet, le PADD fixe uniquement comme objectif le confortement d'un taux de 20 % à échéance du PLU.

Or, s'il a été réduit temporairement à 20 % pour l'aire urbaine de Toulouse, l'objectif initial fixé à l'article 55 de la loi SRU porte sur une production de 25 % de logements sociaux. La crise sanitaire et économique ayant déséquilibré le rapport offre/demande sur le territoire, la pression s'est accrue et le taux de 25 % est désormais rétabli sur le territoire. Dès lors, il convient de considérer ce nouvel objectif en encadrant davantage les objectifs de production de LLS.

Par ailleurs, la commune de Portet présente près de 75 % de son parc de logements sociaux avec une offre de type PLUS et un peu moins de 8 % pour le PLAI. Compte-tenu de l'augmentation du nombre de demandeurs, la commune devra préciser les objectifs de répartition des logements sociaux à produire afin de rééquilibrer l'offre sociale.

Enfin, le règlement du PLU prévoit le maintien de deux servitudes de mixité sociale S1 (devant le château) et S2 (chemin de Moulis) en vue de la réalisation de deux opérations avec LLS.

3. Réduire les emprises dédiées aux activités économiques prévues en extension

Pôle d'emploi reconnu du Muretain agglomération avec la commune de Muret, Portet-sur-Garonne dispose de nombreuses zones d'activités économiques et commerciales, associées à un fort potentiel de densification par renouvellement urbain de celles-ci.

Par ailleurs, le SCoT travaille désormais dans la révision de son document à une meilleure répartition territoriale des zones d'emploi, de façon à davantage équilibrer l'offre sur le territoire et réduire les phénomènes de villes dortoirs et le besoin de mobilité.

Ces réflexions doivent inviter la commune de Portet à recentrer ses activités économiques sur les zones déjà existantes, à l'exception du site de Francazal (cf. point 2.c), et privilégier le renouvellement urbain et la mixité fonctionnelle de son tissu urbain.

Dès lors, le souhait de développer le site des Caminols en étendant sur 11 ha la zone d'activité existantes de 3 ha interroge fortement, allant à l'encontre du principe de favoriser le renouvellement urbain et donc de gestion plus économe des sols, et ce malgré un reclassement de 6,5 ha en zone naturelle en pointe nord du secteur.

L'ambition de doter la commune d'une offre en locaux artisanaux et industriels sur ce secteur reste en effet non justifiée, tant le potentiel d'accueil pour ces activités existe par ailleurs sur la commune.

Le PLU prévoit par ailleurs sur ce secteur en entrée de ville une étude « amendement Dupont » pour permettre un recul des bâtiments à 55 mètres de la RD 120 au lieu des 75 mètres réglementaires. Pour autant, le PLU identifie des incidences résiduelles négatives sur le paysage, en raison de la visibilité des futurs bâtiments volumineux d'activités depuis les infrastructures de transport (autoroute, voie ferrée et RD 120).

Par ailleurs, bien que déjà classées en zone ouverte à l'urbanisation depuis 2007, ces parcelles agricoles n'ont jamais été aménagées et présentent un enjeu agronomique très fort, identifié dans le diagnostic agricole, ce qui milite pour leur préservation en vue de satisfaire certains enjeux environnementaux, tel que la lutte contre le réchauffement climatique ou la recherche d'une autonomie alimentaire.

De la même façon, la zone AUE0 Ferrié-Palarin nord, dédiée à l'accueil d'activité économique interroge dans la mesure où elle jouxte le boulevard de l'Europe et donc le tissu économique et commercial en reconversion (cf partie 2.b). Un classement en AU0 serait de nature à permettre une programmation plus diversifiée, sans exclure néanmoins la possibilité d'installer quelques activités économiques sur cette frange.

Enfin, il faut souligner le reclassement total du sud du secteur Ferrié-Palarin en zone agricole, dont une partie était destinée à l'accueil d'activités économiques, en réponse aux observations de la DDT lors de son précédent avis d'étape.

4. Renforcer la prise en compte opérationnelle du patrimoine agricole et environnemental

(a) Une mise en cohérence nécessaire des choix d'aménagement avec les enjeux agricoles :

La commune de Portet-sur-Garonne se trouve dans la petite région agricole des « Vallées », caractérisée par une qualité agronomique des sols bonne à très bonne et présentant un potentiel d'irrigation important. Ces caractéristiques obligent un regard attentif sur la consommation des espaces agricoles envisagée.

Dans sa troisième orientation sur « la ville nature et durable », le PADD présente des dispositions agricoles intéressantes visant à préserver une agriculture de proximité et diversifiée, telles que :

- la pérennisation des espaces agricoles dans le document d'urbanisme pour maintenir une activité agricole significative ;
- la limitation des conflits d'usage sur les zones agricoles et périphériques.

Le diagnostic agricole présenté dans le projet de PLU est de qualité, complet et repose sur une méthodologie pertinente, couplant analyse du Recensement Général Agricole (RGA) et du Registre Parcellaire Graphique (RPG) et enquête auprès des agriculteurs cultivant sur la commune.

Il permet d'aboutir à une cartographie des parcelles agricoles selon trois niveaux d'enjeux : enjeux très forts (241 hectares), enjeux forts (81 hectares) et enjeux moyens (11 hectares). **Cette identification doit permettre d'intégrer les enjeux agricoles dans la stratégie de développement urbain en extension de la commune, en évitant les zones à fort et très fort enjeux.**

De fait, certains secteurs identifiés comme tels interrogent sur les déclinaisons réglementaires et opérationnelles retenues :

- les parcelles cultivées, à hauteur de 17 ha, intégrées dans des « espaces naturels et à requalifier » sur le secteur de Francazal alors qu'elles devraient être mises en valeur agricole comme le prévoit le PADD (*Figure 1*) ;



Figure 1

- le secteur d'activités de Caminoles, qui présente 11 hectares déclarés au RPG 2022, avec un exploitant également présent sur le secteur de Francazal et dont le cumul représenterait une perte de plus de 15 hectares pour cet agriculteur. **Identifié à très fort enjeu agricole, son urbanisation viendrait enclaver la zone agricole au nord et ce choix apparaît incohérent avec l'objectif de préserver l'agriculture communale (cf. partie 3) ;**

(b) Des efforts de protection des espaces boisés à poursuivre :

Les différentes pièces du PLU identifient bien les éléments de trame verte et bleue visant à assurer et conforter les fonctions essentielles de réservoir biologique et de corridor écologique. Les ambitions de préservation et de mise en valeur de l'environnement inscrites dans le troisième axe du PADD sont déclinées à travers une OAP thématique dédiée, ainsi que par la création d'un zonage spécifique NCe et l'identification de linéaires en espaces verts à protéger au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme le long des ruisseaux de la Saudrune et du Roussimort.

Toutefois, avec moins de 10 % du taux de boisement communal, Portet-sur-Garonne présente un taux relativement faible. Dès lors, il est recommandé qu'au moins 75 % des surfaces boisées doivent être classées en EBC afin d'assurer leur préservation.

Ainsi, et bien que le projet de PLU vienne renforcer la protection des espaces boisés au augmentant de 30 ha (passage de 125 à 155 ha) le nombre d'EBC, d'autres secteurs le nécessiteraient en élargissant cette protection à d'autres bois, ripisylves et haies, tels que :

- la ripisylve de la Garonne en rive gauche (flèches jaunes), à proximité de la confluence avec l'Ariège (Figure 2) ;

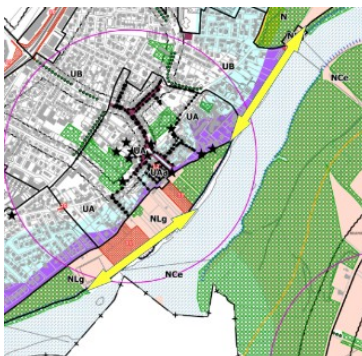


Figure 2

- le secteur Lariéupolis au nord de la commune (Figure 3) ;

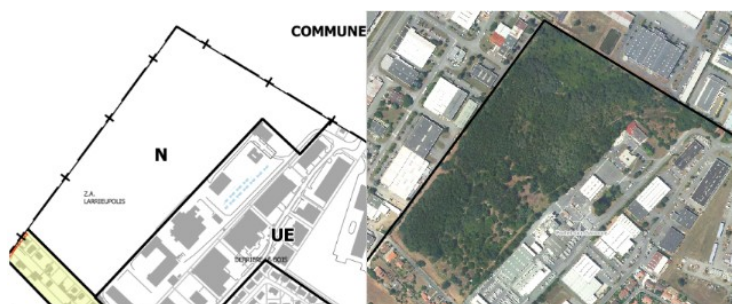


Figure 3

- le sud du secteur de la Graverasse (Figure 4) ;

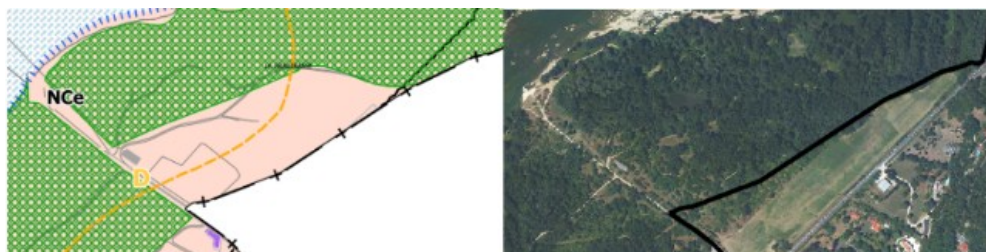


Figure 4

- l'espace boisé au sein de la zone AUE0 Francazal, le long de la route de Francazal, qui permet de faire la continuité entre le boisement classé EBC plus au nord et le Roussimort au sud (Figure 5).



Figure 5

(c) Des précisions à apporter sur l'identification et la protection des zones humides :

Le PLU ne dresse pas clairement l'état initial relatif aux zones humides, qui pourrait s'appuyer sur les données de l'inventaire du conseil départemental de la Haute-Garonne. Seule la zone humide sur le secteur

de Francazal est spécifiée suite aux études écologiques menées spécifiquement sur la zone. Afin d'assurer la protection de ces milieux sensibles et d'importance, les zones humides devront faire l'objet d'un classement spécifique (type zonage Nzh), et être intégrées aux règlements graphique et écrit avec des prescriptions spécifiques, en y interdisant notamment tout travaux d'affouillement ou d'exhaussement du sol.

(d) Une écriture réglementaire des zones agricoles et naturelles à réajuster :

Le projet de règlement du PLU autorise, pour les zones agricoles et naturelles, les constructions et extensions des bâtiments à usage d'habitation à condition qu'elles soient implantées à moins de 100 mètres de l'exploitation agricole. **Les seuils autorisés de 300 m² (surface de plancher et emprise au sol) devront être limités à 200 m², de façon à respecter la doctrine de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) de la Haute-Garonne.**

De la même façon, en zone naturelle, l'amélioration et l'extension des bâtiments d'habitation existants ne devront pas conduire à une surface de plancher totale (bâti existant et extension) supérieure à 200 m², au lieu des 300 m² prévus dans le projet de règlement.

Par ailleurs, les règles d'implantation des constructions en zone agricole par rapport aux routes départementales prévoyant un recul minimal de 35 mètres contreviennent aux dispositions de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme s'agissant de la RD 120, route classée à grande circulation et dont la distance minimale de retrait est portée à 75 mètres en l'absence d'étude dite « amendement Dupont ». **Il convient de rectifier l'article A6 pour introduire les spécificités liées à la RD 120, en reprenant la rédaction de l'article N6 applicable pour les zones naturelles.**

Le projet de PLU vient créer un STECAL en zone Nap, sur environ 0,4 ha, dédié à l'accueil d'activités de type apiculture en lien avec l'activité agricole existante. **Dans le même esprit, compte-tenu de sa proximité avec le RD 120, à une distance inférieure à 75 mètres, l'implantation de constructions nécessitera au préalable la réalisation d'une étude « amendement Dupont », à l'instar de celle conduite pour le STECAL NL2 destiné à un projet de salle multi-activités en bordure du plan d'eau le long de l'échangeur autoroutier.**

Enfin, l'avis du 16 mars 2023 de la CDPENAF concernant les STECAL et la rédaction du règlement des zones agricoles et naturelles sur la construction des annexes et des extensions devra être pris en compte.

(e) Une nécessité d'approfondir la réflexion autour des énergies renouvelables afin de mieux encadrer leur production :

Si le diagnostic fait état de la production d'énergie renouvelable (EnR) sur le territoire, aucune analyse n'est toutefois conduite sur les besoins en énergie, les potentialités, les limites au développement des EnR et les atouts du territoire pour les développer. Dès lors, l'articulation du projet de territoire porté dans le PLU avec le Plan Climat-Air-Énergie Territorial (PCAET) en cours d'élaboration n'est pas traitée.

L'élaboration d'une OAP thématique « développement des EnR » serait judicieuse pour le territoire au regard de son attractivité économique et du dynamisme du parc immobilier d'entreprise.

Un seul secteur d'accueil des EnR photovoltaïques est identifié par le STECAL classé Npv, au niveau de l'ancienne gravière Saguens sud, représentant une superficie de 3,6 ha. Pour autant, le PLU ne traite pas de l'adéquation de ces possibilités d'accueil avec les perspectives de besoins et des objectifs de production en EnR du territoire qui seront identifiés dans le PCAET du Muretain agglo. Dès lors, la territorialisation du développement des EnR esquissée par le PLU ne semble s'appuyer sur aucune démarche d'identification de sites prioritaires, fondée sur la séquence Éviter-Réduire-Compenser, et qui viendrait en justifier sa pertinence.

La traduction réglementaire de l'autorisation de projets de centrales photovoltaïques au sol nécessite d'être revue de façon à limiter/réguler les implantations dans les zones A et N. En effet, les destinations et sous-destinations dans lesquelles sont inclus les projets de centrales photovoltaïques au sol sont possibles sous condition dans l'ensemble des zones N et A, à l'exception des zones incluses dans la réserve naturelle régionale confluence Garonne-Ariège dont le règlement propre l'interdit. **Pour autant, des règles**

spécifiques, voire l'interdiction de ces installations pour le sous-secteur NCe, auraient pu être définies pour des raisons de préservation de ces espaces naturels et de contraintes liées aux risques inondation. Il en est de même sur le sous-secteur Ap, dont une incompatibilité de ces projets avec l'objectif de préservation d'une agriculture de proximité et diversifiée porté dans le PADD pourrait être relevée.

Enfin, la zone agricole située dans le prolongement du parc de la confluence pourrait, elle aussi, bénéficier d'une interdiction spécifique des installations au sol de production d'énergie photovoltaïque, à l'exception possible d'installations agrivoltaïques.

* * *

Le projet de PLU établi par la commune de Portet-sur-Garonne traduit la volonté de promouvoir et de mettre en œuvre un aménagement plus durable sur son territoire, et constitue une réelle avancée par rapport au document d'urbanisme en vigueur. Il pose les critères de développement du Portet de demain, dans l'attente de la mise aux normes de son système d'assainissement des eaux usées, et respecte en ce sens les mesures conservatoires sur l'urbanisme liées à la mise en demeure de la station d'épuration du Bac.

Il propose une diminution significative des zones d'extensions par rapport au PLU tel qu'il avait été envisagé en 2007

Pour autant, les surfaces potentielles en extension, à hauteur de 86 ha, demeure encore très important et ne peut être justifié uniquement par le prisme du rattrapage du développement urbain de la commune. Les espaces dédiés aux futures zones d'activités économiques (53 ha) nécessitent d'être questionnés, tant du point de vue de leur phasage que de leur besoin, compte-tenu des nombreuses zones existantes, de leur potentiel de requalification et de l'objectif d'une meilleure répartition territoriale des zones d'emploi au sein du Muretain Agglo.

Au regard du projet proposé, il appartient à la commune à défaut d'un outil de planification inter-communal de consulter le SMEAT pour une reconnaissance de l'intérêt inter-territorial des sites de développement envisagés, de façon à concilier ces projets à l'ambition de réduction de la consommation d'ENAF à l'échelle du SCOT pour les 20 prochaines années :

- **le développement d'un quartier mixte au niveau de la gare, à l'aune du projet de service express métropolitain, avec l'opportunité de promouvoir les mobilités décarbonées et d'inverser le rapport à la voiture des résidents de la commune ;**
- **le développement du site stratégique d'intérêt territorial de Franczal, avec l'opportunité d'engager une réflexion d'ensemble avec la Métropole et faire cause commune en faveur d'activités économiques innovantes et durables ;**
- **la reconversion/requalification du pôle commercial, avec l'opportunité de constituer les réserves foncières de demain en faveur d'un renouvellement urbain qui associe mixité du bâti et renaturation urbaine.**

Par conséquent, j'émet un avis favorable au projet de PLU arrêté, assorti des réserves suivantes :

- **le reclassement en zone agricole du secteur AUE de Caminoles (à l'exception des 3 ha déjà partiellement urbanisés) et la conversion en zone AU0 de Ferrié-Palarin nord proposée en AUE0 pour garantir la mixité fonctionnelle au sein du périmètre de projet ;**
- **l'ajout de mentions précisant que les périmètres des zones fermées à l'urbanisation des secteurs de Ferrié-Palarin et de Franczal seront questionnés à la suite des études sectorielles en cours et des échanges sur les objectifs de réduction de la consommation des ENAF attendus dans le SCOT. Dès lors, une réduction des périmètres et/ou un phasage d'aménagement de ces zones pourront s'avérer nécessaires lors de leur ouverture par modification ultérieure du PLU de façon à garantir une compatibilité avec les documents supra-communaux.**

Cet avis est également conditionné à la bonne prise en considération des observations émises dans ce rapport, notamment relatives aux ajustements nécessaires dans l'écriture des pièces réglementaires.

Enfin, vous trouverez dans l'annexe suivante les corrections à apporter à la liste des servitudes d'utilité publique.

Mes services restent à disposition pour accompagner la collectivité dans la prise en compte de cet avis.

Le directeur départemental des territoires

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'Y' and 'S' followed by a horizontal line and a small upward stroke.

Yves SCHENFEIGEL

ANNEXE**Prise en compte des servitudes d'utilité publique**

Il convient de rajouter à la liste des servitudes d'utilité publiques les servitudes suivantes :

T4 : servitude de balisage

Les surfaces de balisage sont des surfaces parallèles et se situant 10 mètres (20 mètres pour les obstacles filiformes) en dessous des-surfaces de dégagement aéronautique (servitude T5).

L'assiette de la servitude étant identique à celle de la servitude T5, elle ne se représente pas sur le plan des servitudes d'utilité publique mais peut être mentionnée dans la légende.

T7 : servitudes établies à l'extérieur des zones de dégagement concernant des installations particulières

En application des dispositions de l'arrêté interministériel du 25 juillet 1990, à l'extérieur des zones grevées par la servitude aéronautique de dégagement (T5), est soumis à autorisation du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé des armées, l'établissement des installations dont la hauteur en un point quelconque au-dessus du niveau du sol ou de l'eau :

- a. est supérieure à 50 mètres en dehors des agglomérations ;
- b. est supérieure à 100 mètres dans les agglomérations.

Sont considérées comme installations, toutes constructions fixes ou mobiles.

Le service gestionnaire à mentionner pour ces servitudes T4, T5, T7 est :

DGAC / SNIA Sud-Ouest – Aéroport Bloc technique – TSA 85002 – 33688 Mérignac cedex.

snia-ds-bordeaux-bf@aviation-civile.gouv.fr

Il convient de rectifier le document en ce sens.

Par ailleurs, si les servitudes T4 et T7 ne se représentent pas sur le plan des servitudes, elles peuvent, par exemple, apparaître dans la légende du plan comme suit :

- T4 : Servitude de balisage (s'applique sur le même périmètre que la T5) ;
- T7 : Servitude établie à l'extérieur des zones de dégagement concernant des installations particulières (s'applique en dehors du périmètre grevé par la T5).

Servitude d'utilité publique au profit du ministère des Armées

Le gestionnaire des servitudes au profit du ministère des Armées doit être modifié comme suit :

Dénomination	numéro de la servitude	localisation	Texte de référence	Service gestionnaire	Contraintes imposées
commune concernée : Portet-sur-Garonne					
Servitude radioélectrique	PT2 310 555 10	Centre radioélectrique de <i>Francazal</i>	décret du 06/06/2013	USID de Toulouse	Limitation en hauteur des constructions

Service gestionnaire	Unité de Soutien de l'Infrastructure de Défense
USID de Toulouse	2 rue Pérignon BP 45 017 31032 Toulouse Cedex 5 usid-toulouse.cmi.fct@intradef.gouv.fr didier1.marre@intradef.gouv.fr

En complément, il est rappelé que toutes les demandes d'urbanisme qui impacteraient ces servitudes doivent être approuvées par le ministère des Armées et doivent être transmises au service instructeur du MINARM qui est dans le cas présent, l'USID de Toulouse.