

Département de La Haute-Garonne

ENQUÊTE PUBLIQUE

Du lundi 24 avril 2023 au vendredi 26 mai 2023 inclus

Relative au projet de révision n°1

Du Plan local d'urbanisme de la commune de

PORTET-SUR-GARONNE

CONCLUSIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Commissaire-enquêteur : Christian BUZET

Les conclusions et avis du commissaire enquêteur

Les conclusions

Sur la forme :

Inscrit sur la liste des commissaires-enquêteurs de la Haute-Garonne, j'ai été désigné le 24 février 2023 (décision n°E23000030/31) par Mme Florence NEGRE-LE GUILLOU, magistrate déléguée par Mme la Présidente du Tribunal Administratif de Toulouse, pour conduire l'enquête relative à la révision n°1 du Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Portet-sur-Garonne (31120).

Monsieur Thierry SUAUD maire de Portet-sur-Garonne, a pris le 17 mars 2023, l'arrêté portant ouverture de l'enquête publique au titre de la révision n° 1 du plan local d'urbanisme.

Cette enquête publique s'est déroulée du 24 avril 2023 au 26 mai 2023. Le commissaire enquêteur a tenu permanence dans les locaux de la mairie à quatre reprises, le 25 avril, et les 13, 17 et 26 mai.

A la connaissance du commissaire-enquêteur, la publicité légale par affichage et par voie de presse, en vue d'informer le public, a bien été réalisée dans les règles et délais prévus par la législation en vigueur. Le dossier d'enquête a donné lieu à dématérialisation en vue d'une consultation par voie électronique sur le site de la mairie, ainsi que sur un poste informatique mis à disposition du public dans les locaux de l'Hôtel de ville.

Le local affecté aux permanences du commissaire-enquêteur était parfaitement adapté, le public pouvant s'exprimer librement sans contrainte de temps ou d'inconfort.

Sur la forme, le dossier d'enquête n'appelle pas d'observations, le rapport de présentation aurait pu cependant être complété d'une note synthétique récapitulant le projet communal.

Sur le fond :

a) Le projet communal

Dans ce projet de révision, la commune s'est fixé plusieurs objectifs :

- Assurer l'intégration des nouveaux cadres législatifs et assurer la compatibilité de son PLU avec le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine ; répondre aux enjeux de développement durable en menant une réflexion sur les zones urbaines et à urbaniser ;

- Construire le Portet de demain notamment autour des grands secteurs d'extension urbaine que sont le futur quartier Ferrié-Palarin, le site élargi de Francazal, et celui de Caminoles ;
- Conduire le renouvellement urbain notamment dans la zone commerciale et économique et les secteurs dans lesquels la mixité devrait être renforcée ;
- Développer les liens à l'échelle communale et intercommunale, avec les axes bus, les liaisons douces, les parkings de rabattement de la gare ;
- Valoriser et protéger des espaces naturels et agricoles.

La comparaison du PLU en vigueur avec celui en révision fait apparaître que la typologie de l'urbanisme de la commune évoluerait peu, avec notamment des zones urbaines à vocation économique plus importantes que les zones d'habitat. Le total des zones U augmente très peu, passant de 698 ha à 709 ha. Celui des zones AU diminue sensiblement passant de 150 à 86 ha, ceci traduisant la volonté de la commune de maîtriser son développement futur et donc les capacités d'extension. Dans la même logique, le total des zones A et N passent de 699 à 750 ha. La volonté affichée de maîtriser l'urbanisation et protéger les espaces naturels et agricoles apparaît bien ici.

La commune souhaite accueillir dans les 10 ans à venir, 3000 habitants de plus, pour atteindre 13 000 habitants. Cet accueil nécessiterait la réalisation de 1530 logements, dont 480 logements sur le potentiel foncier déjà ouvert, en intensification / renouvellement dans le tissu urbain existant, et 1050 logements en extension, essentiellement dans la zone Ferrié-Palarin, pour l'instant fermée à l'urbanisation.

b) Les avis des personnes publiques associées sur ce projet de modification :

Seule la Chambre d'Agriculture a émis un avis défavorable sur cette révision du PLU. Pour d'autres personnes publiques associées, ont été formulés des avis favorables assortis de réserves.

La Chambre d'Agriculture a émis un avis défavorable au motif, principalement que la consommation foncière engendrée par le projet est trop importante, que la densité de logements prévus en intensification / renouvellement est insuffisante. La Chambre consulaire demande la mise en place d'une réduction des zones AU0 de Ferrié-Palarin, et, sur cette zone, d'une densification plus importante que celle annoncée dans le rapport de présentation.

Il peut être constaté que la zone d'extension économique de Ferrié-Palarin sera sensiblement réduite entre les deux PLU, et que dans sa partie sud 33 ha sont en effet reclassés en A. Quant à la densification, le rapport de présentation ne constitue pas un document opposable au tiers, il ne donne que des lignes directrices. La question de la densification de ces zones se posera lorsque (et si) l'ouverture à l'urbanisation en sera décidée, à l'issue d'une nouvelle enquête publique.

Par ailleurs, les services de l'Etat, et la CDPENAF, bien qu'ayant émis un avis favorable, émettent des réserves quant aux possibilités d'extension de ce PLU révisé. Ils demandent d'abord le reclassement en A de 11 ha de la zone AUE de Caminoles, secteur déjà classé en AUE au PLU en vigueur. Ils constatent ensuite que les possibilités d'extension, bien qu'en sensible diminution par rapport au PLU en vigueur, restent importantes avec une surface de 86 ha. Celles-ci resteraient en effet 3 fois supérieures à la consommation d'espace constatée sur

la décennie passée. Cette possibilité d'extension irait à l'encontre des limites posées, quant à la consommation d'espaces, par la « Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets » du 22 août 2021.

Il convient cependant de constater en premier lieu, que sur les 86 ha d'extension, 70 ha sont classés en AU0, c'est-à-dire que leur ouverture à l'urbanisation sera conditionnée à une nouvelle modification du PLU, précédée d'une enquête publique. En second lieu, l'argument invoqué par la commune, qui met en avant le fait que son développement a été bloqué sur la décennie passée par les problèmes d'assainissement (la non-conformité de la station d'épuration interdisant la délivrance d'un permis de construire pour tout projet important) ne peut être ignoré, et cela fausse la perspective d'une comparaison objective entre les deux périodes. Dès lors, la volonté d'accueillir de nouvelles populations et de nouvelles activités économiques sur son territoire, ceci en accord avec l'établissement public de coopération intercommunale du Muretain Agglo en charge de la compétence économique, doit s'entendre. En effet, la commune de Portet-sur-Garonne, totalement intégrée dans l'agglomération toulousaine, bénéficiant d'un bon réseau de transport en commun, a vocation à cette extension, dans la mesure où les espaces agricoles et naturels sont préservés et même augmentent de 7 % entre les deux PLU. Ces espaces, avec 750 ha représenteront 46 % du territoire municipal, ce qui est très significatif pour une commune limitrophe de la capitale régionale. Enfin, les objectifs de réduction de consommation d'espace seront fixés au niveau du SCOT d'abord, de la Communauté d'Agglomération ensuite, avant de « redescendre » jusqu'à la commune. Ce n'est que, quand ces deux échelons intercommunaux ou mixte auront fixés les objectifs de réduction, que le PLU de Portet-sur-Garonne devra être adapté, ceci au moyen notamment des décisions d'ouverture à l'urbanisation des zones classées en AU0.

Les services de l'Etat, concernant l'OAP Ancienne Route Impériale, demandent un recul de 50 mètres entre le haut des berges de la Garonne et les constructions envisagées, ainsi qu'un recul de 30 mètres par rapport à la lisière de la ripisylve, ces reculs visant à préserver une zone tampon avec des secteurs à forts enjeux écologiques. Cette position n'est pas partagée par le commissaire enquêteur, dans la mesure où, d'une part, l'opération envisagée se situant en zone urbanisée, les exigences en matière de préservation des continuités écologiques ne peuvent être les mêmes que pour celles prévues par le SCOT pour les zones non urbanisées, où, d'autre part, comme le rappelle à juste titre lesdits services, les constructions et aménagements dans cette OAP seront soumis à autorisation de défrichement préalable. Ce n'est qu'à l'occasion de cette éventuelle autorisation que les conséquences écologiques de cette opération pourront être finement appréciées par les services de l'Etat.

c) Les observations du public :

Le projet de révision n° 1 du PLU de Portet a donné lieu à 16 observations du public. Certaines méritent un examen plus particulier.

Lors des permanences, plusieurs observations ont été formulées quant à la création de **l'Opération d'Aménagement et de Programmation (OAP) de l'Ancienne Route Impériale**, destinée à recevoir de l'habitat. La mise en place de cette OAP, a d'abord pour objectif, d'une part d'encadrer le développement urbain sur ce secteur de 4 ha, situé dans la zone agglomérée, d'autre part de prolonger la voie en mode doux prévue en bordure de Garonne. L'une des propriétaires de la partie centrale de l'OAP a fait d'abord savoir qu'elle n'avait pas l'intention de céder ses terrains pour une telle opération. Plusieurs intervenants ont fait remarquer que la voirie prévue au sein de l'OAP n'était pas justifiée dans la mesure où des

accès sur la voie publique existe déjà. Cette voirie interne, avec un débouché sur l'Ancienne Route Impériale, constituerait par ailleurs un danger en raison de l'intensité du trafic sur cette route et de l'absence de visibilité. Enfin, cette opération entraînerait des nuisances graves à la faune et la flore du secteur, notamment en raison de la destruction d'arbres de grande valeur. Ceci irait à l'encontre des objectifs du PADD qui demandent la préservation et le développement d'îlots de fraîcheur en ville.

Une OAP est destinée à définir des orientations, seul le règlement fixant des règles devant s'appliquer impérativement. Dès lors, les choix d'implantation des constructions, de la voirie, du mode doux de déplacement et de la zone verte n'ont, à ce stade, qu'un caractère indicatif, et peuvent évoluer. Les OAP sont cependant opposables aux tiers dans un rapport de compatibilité.

Le commissaire enquêteur est d'accord avec le principe de cette OAP, celle-ci prenant bien en compte les problématiques environnementales

La finalisation de cette opération ne pourra bien entendu être conduite sans l'accord des propriétaires concernés, ce qui pourra nécessiter du temps. Quant au tracé de la voirie interne porté sur le document graphique, il n'a qu'un caractère indicatif, il pourra évoluer au fur et à mesure que le projet sera affiné. Dès lors le projet de création de cette OAP, avec le prolongement du réseau vert des bords de Garonne, paraît en effet pertinent. Cependant, la présence d'éléments naturels remarquables doit être prise en compte. Ceci est déjà fait avec une zone verte de préservation du réservoir de biodiversité de Garonne, mais devrait être complété par un recensement des arbres à préserver, sur le périmètre de l'OAP.

Plusieurs observations ont été formulées par un représentant de sociétés relevant du Groupe Malet, propriétaire foncier important sur la commune. Outre des demandes de modification du tracé et de la destination de certaines zones, il est demandé le maintien en AU0 de la partie de Ferrié Palarin reclassée en A au PLU en révision. De même le demandeur souhaite que le secteur de Batareu Sud, prévu en AUE0, soit classé en UE, cette zone étant déjà en grande partie occupée par des entreprises. Enfin, il souhaite que la partie nord du secteur de Caminoles, reclassé en N, soit maintenue en AUE.

Une demande a par ailleurs été formulée par un propriétaire de 13 ha dans la zone AU0 de Ferrié-Palarin, qui relève que cette zone doit accueillir 1050 logements à terme. Il demande que cette densité de logements soit relevée, au regard notamment de la proximité des transports en commun.

Divers propriétaires ont par ailleurs formulé des observations, quant à la situation de leur bien au regard des règles du PLU, ou ont demandé des éclaircissements sur la rédaction du règlement écrit. Seuls certaines demandes, quant à la rédaction du règlement, doivent être prises en compte dans les recommandations suivantes.

d) Les observations du commissaire enquêteur :

Rédaction du règlement : les articles UB9 et UC9, relatifs au coefficient d'emprise au sol, rédigés en des termes similaires, ne sont pas d'une compréhension aisée. Il conviendrait en effet de préciser, dans le cas d'une unité foncière déjà bâtie, si le coefficient d'emprise au sol

annoncé inclut ou non les constructions déjà présentes, que celles-ci soient ou non démolies dans le projet.

La commune propose une nouvelle rédaction de ces articles plus claire.

Secteur d'activités des Caminoles : ce secteur passerait en AUE, et serait destiné à accueillir des activités artisanales et des PME (hors commerce). Des études ont-elles été réalisées afin de déterminer les besoins en foncier d'entreprise pour ce type d'activité ? Les services de l'Etat avait par ailleurs demandé, dans leur avis, de reclasser ce secteur de 11 ha en A.

La commune a produit une étude de l'intercommunalité (Muretain Agglo) ayant en charge la compétence économique, et qui intègre cette zone dans un développement plus global de l'agglomération. Cette approche conduite par la collectivité ayant en charge le développement économique, s'impose à la commune qui doit adapter son urbanisme audit projet communautaire. Par ailleurs, des études conduites par l'AUTAT démontreraient une offre insuffisante de locaux d'activités sur la grande agglomération toulousaine.

Enfin, comme cela a été dit par ailleurs, le maintien des surfaces agricoles sur la commune n'est globalement pas mis à mal par le PLU révisé. Dès lors, le classement en AUE de la zone des Caminoles ne saurait être remis en cause.

e) Conclusions du commissaire-enquêteur

Quant à la régularité du déroulement de l'enquête : Le Commissaire-enquêteur n'a pas d'observations à formuler, toutes les phases s'étant déroulées correctement et conformément à la législation en vigueur : prise des différentes décisions par la collectivité, mesures de publicité préalables à l'enquête publique, tenue des permanences, accueil du public, communication avec la collectivité durant l'enquête, clôture de l'enquête, traitement du procès-verbal de synthèse des observations.

Quant au dossier soumis à l'enquête, à l'exception de l'absence de notice synthétique, la complétude et la qualité de celui-ci n'appellent pas d'observations.

Quant au projet de la commune :

Le bilan de ce projet peut se résumer ainsi :

1 Aspects négatifs :

- Dans cette révision numéro 1, la commune conserve un potentiel de surfaces en extension, avec 86 ha, encore important, au regard des objectifs posés par la loi Climat et Résilience, puisque ces surfaces sont 3 fois supérieures à la consommation d'espace de la décennie passée ;

2 Aspects positifs :

- Cette révision apporte des éclaircissements nécessaires pour certaines notions, et constitue un "toiletage" utile des documents d'urbanisme ;

- La mise en œuvre de cette révision ne serait pas susceptible de nuire à l'environnement ;
- Elle préserve les espaces naturels et agricoles, l'ensemble de ceux-ci croissant par rapport au PLU en vigueur ;
- Ce PLU prend en compte les déplacements piétons et cycles, ainsi que l'adaptation aux transports en commun ;
- Ce plan comporte une vision à long terme du développement communal, avec notamment la création d'un nouveau quartier d'habitat, au nord de la RD 120, qui viendra recentrer la ville près des zones d'emploi et de la gare SNCF et autres réseaux ;
- Si les surfaces prévues en extension paraissent élevées, il convient d'en relativiser l'importance, car plus de 80 % des surfaces prévues en extension est classé en zone AU fermée, et que leur ouverture à l'urbanisation dépendra notamment des objectifs qui seront fixés à la commune en matière d'artificialisation des sols, une fois connus les plafonds arrêtés par le syndicat mixte du SCOT et la Communauté d'Agglomération du Muretain Agglo ;

En conséquence, il ressort de ce bilan que les aspects positifs du projet l'emportent sur ses aspects négatifs, et qu'au demeurant certains de ces derniers peuvent encore être atténués dans la phase finale de modification du PLU.

- **L'AVIS**

Aux motifs :

- Que les modalités de l'enquête publique ont été respectées, à savoir la publicité légale, le contenu et la forme du dossier soumis à l'enquête, la formulation des observations du public, la tenue des permanences ainsi que l'ouverture et la fermeture du registre d'enquête ;
- Que le projet s'inscrit bien dans les orientations urbanistiques posées par le PADD ;
- Que ce projet est compatible avec le SCOT De la Grande Agglomération Toulousaine ;
- Qu'aucune observation fondée, visant à revoir les termes du projet n'a été émise au cours de l'enquête ;
- Qu'aucune remarque justifiée émanant des personnes publiques associées ne remet en cause le projet ;
- Que les aspects positifs l'emportent sur les aspects négatifs ;

Je donne un avis favorable à la révision numéro 1 du Plan local d'urbanisme de la ville de PORTET-SUR-GARONNE.

Cet avis est cependant assorti des **recommandations suivantes** :

- Procéder à la réécriture des articles UB9 et UC9 du règlement écrit, afin de mieux préciser les règles d'application du coefficient d'emprise au sol ;
- Procéder à la réécriture des articles AUE1, UB6, UC6 et UP6 dans le sens proposé par la collectivité ;
- Concernant l'OAP « Ancienne Route Impériale », procéder à un recensement des arbres remarquables qui doivent être préservés ;
- Réexaminer l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser fermées, en fonction des objectifs de consommation d'espaces qui résulteront des décisions des divers établissements publics de coopération compétents en la matière.

Fait à Toulouse le 23 juin 2023

Le Commissaire-enquêteur



-