

B – Conclusions et avis motivés du Commissaire Enquêteur

**Concernant l'enquête publique préalable à
la première modification du plan local d'urbanisme
de la commune de ROUFFIAC-TOLOSAN**

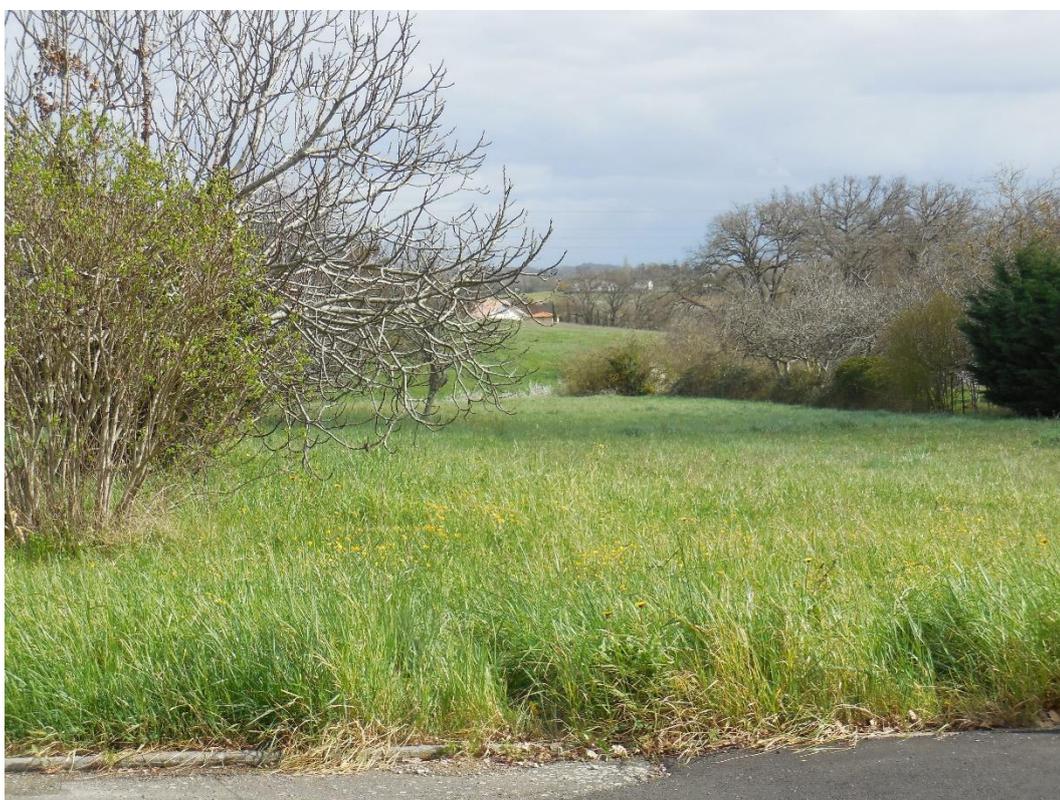


Photo : La zone 2AU de Château Sud depuis la rue du château à l'entrée du village

Enquête publique du 11 mars au 10 avril 2019, prescrite par arrêté municipal n°62 du 11 juillet 2018, et ouverte par arrêté municipal n° 29 du 20 février 2019.

Conclusion et avis motivé du commissaire enquêteur

Etablis par le commissaire enquêteur : Jean René ODIER.

Destinataire: M. le Maire de la commune de Rouffiac-Tolosan

Copie : Mme. la Présidente du Tribunal Administratif de Toulouse

COMPOSITION DU DOSSIER

Les documents rédigés par le commissaire enquêteur s'articulent de la façon suivante:

Document A : Le rapport d'enquête publique

Auquel sont associées toutes les annexes du rapport.

Document B : Les conclusions et avis motivé du commissaire enquêteur

Document séparé du rapport d'enquête.

Les deux documents, le rapport d'enquête publique et les conclusions et l'avis motivé du commissaire enquêteur sont indissociables.

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVE

1- Généralités.....	4
2 – Conclusions concernant le dossier d’enquête publique et le déroulement de l’enquête publique	5
2.1 – Le déroulement de la procédure d’enquête publique	5
2.2 – Le choix de la procédure de modification du PLU	
2.3 - La qualité du dossier et de l’information fournie au public	6
2.4 – La motivation des orientations retenues	6
2.5 – Conclusion sur le dossier et le déroulement de l’enquête	7
3- Conclusions concernant les avantages et les inconvénients des différents objets de la modification du PLU	8
3.1 - En préalable : une nécessaire analyse de la place de la commune au regard du SCOT....	8
3.2 - Suppression des COS et augmentation de la constructibilité des parcelles	10
3.3 - L’aspect extérieur des bâtiments	10
3.4 - Les autres modifications des pièces écrites du règlement	11
3.5 - La modification des pièces graphiques du règlement.....	11
3.5.1 - La mise à jour des emplacements réservés	11
3.5.2 - La suppression du secteur UBa du Clot du Loup	12
3.5.3 - Le reclassement d’une zone UB en UA.....	12
3.5.4 - La réduction d’un Espace Boisé Classé.....	13
3.5.5 - Le reclassement en zone UB d’un secteur classé N.....	13
3.6 - La création d’un secteur UBa de renouvellement urbain à Charlary	14
3.7 - L’ouverture à l’urbanisation des zones 2AU	15
3.8. Conclusion : un bilan global négatif en l’état	16
4 - Un projet de modification du PLU pouvant être amélioré.....	17
4.1 - La réduction de l’ouverture à l’urbanisation	17
4.2 - Le report de la suppression du secteur UBa du Clot du Loup	17
4.3 – La restauration des continuités écologiques secteur de Charlarit	17
4.4 – La suppression d’une réglementation abusive	17
4.5 – Conclusion : un bilan global favorable pour un projet modifié.....	18
5 - Avis du commissaire enquêteur	19

1. Généralités

Rouffiac-Tolosan est une commune de Haute-Garonne de 2000 habitants environ appartenant à la Communauté de Communes des Coteaux de Bellevue. La commune jouxte la métropole de Toulouse et la Ville Intense définie au SCOT comme devant porter l'essentiel de la croissance polarisée de la région urbaine.

La présente enquête publique porte sur la première modification du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune de Rouffiac-Tolosan, PLU approuvé le 27 mars 2013 avec un PADD débattu en décembre 2010.

Ce projet de modification comporte:

- La suppression des COS, une augmentation du coefficient d'emprise au sol et la modification de divers autres articles du règlement,
- Des modifications de zonage et d'emplacements réservés dans les pièces graphiques du règlement, incluant la réduction d'un espace boisé classé et d'une zone naturelle,
- La création d'un secteur de renouvellement urbain, dédié à un projet de 44 logements sociaux,
- L'ouverture à l'urbanisation, totale ou partielle, de trois zones 2AU, pour une surface globale d'environ 12 ha : les zones « Château Sud » et « Charlery » en totalité, et « Louradou » en partie.

Par décision du Président du Tribunal Administratif de Toulouse du 18 octobre 2018, j'ai été désigné commissaire enquêteur pour conduire l'enquête publique relative à la première modification du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Rouffiac-Tolosan, enquête répertoriée par le Tribunal Administratif sous le n° E18000170 /31.

Par décision n° MRAe 2018DK0246 du 15 octobre 2018, la Mission Régionale d'Autorité environnementale d'Occitanie a soumis le projet de modification du PLU à évaluation environnementale. L'évaluation environnementale lui a été transmise le 14 novembre 2018.

L'arrêté municipal n°29/2019 du 20 février 2019, reçu en Préfecture le 21 février 2019, qui a prescrit l'ouverture de cette enquête, en a défini les modalités rappelées ci-après :

L'enquête s'est déroulée sur 31 jours, du lundi 11 mars 2019 à 9h00 au mercredi 10 avril 2019 à 17h30.

Trois permanences pour accueillir le public et recevoir ses observations ont été assurées à la mairie de Rouffiac-Tolosan, le jeudi 14 mars 2019 de 15h00 à 18h00, le samedi 30 mars de 10h00 à 12h00 et le mercredi 10 avril 2019 de 14h00 à 17h30.

Le dossier sous forme dématérialisé a pu être consulté sur un poste informatique mis gratuitement à la disposition du public à la mairie, ainsi que sur le site internet de la commune à l'adresse <https://mairie-rouffiac-tolosan.fr/>, d'où il a fait l'objet de nombreux téléchargements.

19 contributions ont été reçues : déclarations orales lors des permanences ou écrites sur le registre, ou transmises par courrier électronique, regroupant 38 observations, à quoi s'ajoute un courrier reçu de la DDT en cours d'enquête, traité par ailleurs.

Le dossier fait l'objet d'un avis défavorable de la Direction Départementale des Territoires (DDT) de l'Etat, d'un avis réservé du SCOT Schéma de Cohérence Territoriale et de nombreuses observations de la MRAe Mission Régionale de l'Autorité environnementale.

2. Conclusions concernant le dossier d'enquête publique et le déroulement de l'enquête publique

2.1. – Le déroulement de la procédure d'enquête publique

L'enchaînement des décisions du maire et du conseil municipal, de l'engagement de la procédure de modification du PLU à l'arrêté municipal décidant de l'ouverture de l'enquête publique, semble conforme aux textes en vigueur.

Notamment :

- La procédure de modification a été engagée par arrêté du maire,
- Le conseil municipal a pris une délibération motivée justifiant la nécessité d'ouvrir à l'urbanisation les zones 2AU,
- L'arrêté municipal d'ouverture d'enquête et l'avis d'enquête publié et affiché comportent l'ensemble des mentions obligatoires,
- Les publications ont été faites en nombre et délais conformes aux textes.

L'accessibilité au dossier numérique sur le site internet de la mairie a été de bonne qualité et bien exploitée par le public. Les services communaux ont ainsi relevé

La procédure d'enquête s'est déroulée conformément aux textes en vigueur, à l'exception possible des points suivants :

- Le projet de première modification du PLU n'a pas été notifié avant enquête publique à l'autorité organisatrice des transports visée à l'article L153-40 du Code de l'Urbanisme.
- L'évaluation environnementale prescrite par la MRAe Occitanie le 15 octobre 2018 n'a pas été incluse au dossier notifié avant enquête publique aux Personnes Publiques Associées.
- L'avis de la MRAe Occitanie a été transmis à la commune et publié 7 jours après la fin du délai prévu à l'article R104-25 du Code de l'Environnement.

2.2. – Le choix de la procédure de modification du PLU

Le dossier comportait la réduction d'un Espace Boisé Classé. Ce point a été retiré par la commune sur remarque de la Direction Départementale des Territoires de l'Etat. L'analyse du site et du dossier ne permet pas de conclure que la détermination du périmètre de l'EBC a été affectée d'une erreur évidente lors de l'approbation du PLU. Le retrait de ce point du dossier par la commune est donc pertinent.

Par contre, le classement en zone N d'un secteur composé de parcelles bâties ou faisant l'objet de permis de construire ou de certificats d'urbanisme opérationnel positifs, et de quelques parcelles enclavées, relève d'une erreur matérielle dont la correction est possible d'une procédure de modification.

Les orientations du PADD ne sont pas modifiées par la présente procédure.

Le projet de modification mis à l'enquête, incluant l'abandon par la commune de la réduction du périmètre d'un Espace Boisé Classé, ne comporte in fine aucun élément faisant obstacle au recours à la procédure de modification du PLU.

Le recours à une procédure de révision aurait néanmoins été pertinent pour reprendre le PADD car les objectifs de population du PADD sont atteints, la situation de la commune dans la grande agglomération et dans le SCOT a évolué, et enfin sa mise en compatibilité aux lois Grenelle n'est pas effectuée.

2.3. - La qualité du dossier et de l'information fournie au public

L'information détaillée fournie au public a été complète et, sauf exception, fiable. J'y ai moi-même trouvé l'essentiel des informations qui m'étaient nécessaires ou utiles.

Cette information a été néanmoins affectée par les informations de synthèse affichées :

- Le libellé réducteur des objets de la modification dans l'avis d'enquête publique comme dans le rapport de présentation, qui qualifie les évolutions du règlement de simple « mise en conformité avec la loi ALUR, ajustements mineurs du règlement ». Cette formulation n'est pas en adéquation avec la forte augmentation de la constructibilité des parcelles qui résulte des modifications du règlement au-delà de la suppression du COS (+ 100 % dans le secteur UBa, + 50% en zone UB).
- La présentation de densités standards sous-estimées pour les opérations à réaliser dans les zones 2AU Charlary (densité annoncée : 10 logements / ha ; densité réelle 20 logements / ha) et Louradou AUa (densité annoncée 10 logements / ha, densité réelle 18 logements / ha), ont présenté le dossier sous un angle anodin alors que la modification rompt avec l'urbanisme traditionnel de Rouffiac-Tolosan basé sur un habitat individuel lâche.

A l'inverse, la présentation d'une densité sur-évaluée pour l'opération de Château Sud (densité annoncée 10 logements / ha ; densité effective 6,7 logements / ha) et Louradou AUb en a amélioré à tort la présentation au regard des objectifs de réduction de la consommation d'espace.

Cette présentation a pu induire certains lecteurs en erreur, comme la MRAe qui argumente ses recommandations sur ces bases biaisées. Les propriétaires, manifestement nombreux à avoir consulté le projet par internet, ont pu prendre connaissance des informations de détail concernant leurs parcelles, exactes.

Par ailleurs le dossier d'évaluation environnementale a notamment analysé les incidences du projet au regard des corridors écologiques inscrits au SRCE Schéma régional des continuités écologiques, mais pas au regard des continuités écologiques identifiables localement entre les secteurs de Château Sud / Charlarit / Les combes. La diversité et la relative bonne santé des habitats naturels dans ces secteurs, intéressante pour la biodiversité, est sous-estimée dans le dossier d'évaluation environnementale.

2.4. La motivation des orientations retenues

La motivation des objectifs de population est incertaine lorsqu'il est affirmé que cette ouverture est indispensable à l'atteinte des objectifs démographiques fixés en 2010 et probablement déjà en voie d'être atteints. Elle est toutefois claire, chiffrée et correctement priorisée, s'agissant de l'objectif d'une mixité générationnelle permettant le renouvellement des effectifs scolaires. Les données que m'ont transmises les services de l'éducation nationale valident la présentation effectuée sur ce point par la commune.

Concernant l'étude du potentiel de densification et de mutation des zones bâties, l'étude comportant motivation de la décision d'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU est maladroitement rédigée. Elle présente une absence de parcelles aptes à muter, alors

que la programmation de la construction des nouveaux logements, telle qu'indiquée à l'OAP Habitat, montre que 36 % des logements nouveaux construits à horizon 2025 (94 sur 262) le seront par densification et mutation de l'existant, contre un objectif de seulement 25 % au SCOT pour la « ville intense hors cœur d'agglomération et de 20 % pour les « territoires à croissance modérée » du Scot.

Au-delà de ces prévisions, la plupart des parcelles qui présentent un potentiel géométrique intéressant ne sont en réalité pas disponibles pour une construction avant révision du PLU. La modélisation de la DDT, basée sur les seules caractéristiques géométriques des espaces non bâtis, prétend justifier de 36 hectares potentiellement mobilisables. L'examen détaillé que j'ai effectué de la carte fournie par la DDT montre que cette contribution est inaboutie et non probante, les 36 ha de potentiel de mutation ou de densification annoncés n'existent pas ou ne peuvent être mobilisés, soit du fait d'erreurs dans les données (parcelle déjà construite ou affectée à un autre usage), ou du fait du modèle géométrique non pertinent en 3 dimensions (au pied d'immeubles collectifs ou dans la pente), ou du fait du droit des sols applicable à défaut d'une révision du PLU.

2.5. Conclusion sur le dossier et le déroulement de l'enquête

Après analyse et exploitation du dossier d'enquête, je considère que :

- La présentation synthétique qui est faite dans le rapport de présentation de la modification du PLU concernant les densités possibles ou visées dans les zones 2AU, n'est pas rigoureuse et a pu orienter de façon incomplète la perception rapide du dossier par le public voire par les personnes publiques associées,
- Toutefois, les informations détaillées fournies sur le nombre de logements à réaliser et sur la superficie des zones concernées permettent une bonne compréhension du dossier par le public, plus concrète que la seule notion de densité résidentielle utilisée par les urbanistes.
- Je considère donc que l'information du public n'a pas été affectée de manière importante par ce défaut du rapport de présentation.
- L'augmentation de la constructibilité des parcelles se fait sans réel cadrage démographique.
- Je considère que, pour ce qui concerne l'augmentation de la constructibilité des parcelles, ce défaut de justification est mineur et n'affecte pas les choix communaux, car l'augmentation de la constructibilité a été engagée par la loi ALUR; la modification du PLU en permet la pleine application au lieu de chercher à remplacer une limite d'occupation du sol définie par le COS par une limitation stricte de l'emprise au sol définie par le CES.
- La motivation des orientations concernant le besoin d'ouvrir les zones 2AU à l'urbanisation est imparfaite, à hauteur d'une petite commune de 2000 habitants, mais le dossier complété des réponses aux observations de la DDT est clair et n'est pas démenti par une analyse approfondie, notamment en ce qui concerne la question sensible du potentiel de mutation à moyen terme des zones UB. Le rapport de présentation explicite les enjeux en matière de renouvellement de la population scolaire et du besoin de diversifier l'offre de logements, qui justifient l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU.
- Le dossier d'évaluation environnementale comporte une sous-estimation des enjeux environnementaux dans le secteur de Château Sud.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- L'enquête publique s'est correctement déroulée, étant précisé que je n'ai pas qualité pour apprécier les défauts possibles de procédure relevés ci-dessus. |
|--|

3. Conclusions concernant les avantages et les inconvénients des différents objets de la modification du PLU

3.1. En préalable : une nécessaire analyse de la place de la commune au regard du SCOT.

La présente modification du PLU comporte, à titre principal, l'augmentation de la constructibilité des parcelles par augmentation du coefficient d'emprise au sol, et la détermination par des Orientations d'Aménagement et de Programmation du programme de trois opérations à réaliser sur trois zones 2AU à ouvrir à l'urbanisation.

Ces opérations peuvent être caractérisées par la densité résidentielle (le nombre de logements à l'hectare) qui en résultera. Or cette densité est importante à deux titres :

- elle est un outil du Scot pour pousser à la polarisation du territoire avec au centre une ville intense dense et en périphérie des « territoires à développement mesurés » qui ne doivent pas croître trop vite pour limiter l'étalement urbain et les déplacements pendulaires.
- et elle est un indicateur de bonne gestion de l'espace au regard de l'objectif d'économiser les espaces agricoles et naturels.

Dans ce cadre, le SMEAT et la Mission Régionale de l'Autorité environnementale, ont exprimé des positions divergentes concernant la compatibilité du projet de modification au SCOT.

Pour le SMEAT, les densités qui résulteront des nouveaux Coefficients d'Emprise au Sol et des programmes des opérations, excéderont les densités maximales qu'il recommande pour les secteurs situés à l'extérieur de la ville intense et hors pôles de services et noyaux villageois. Le SMEAT a donc assorti son avis favorable d'une réserve concernant le respect des principes de polarisation du Scot, au travers du respect des densités maximales recommandées.

La Mission Régionale de l'Autorité environnementale considère au contraire que la proximité de Rouffiac-Tolosan de la ville intense définie au SCOT, proximité également de la « porte de Lyon », polarité commerciale et de services définie au Scot qui irrigue son arrière-pays depuis Balma, doit conduire à des densités minimales supérieures à celles prévues par la commune de Rouffiac-Tolosan, pour respecter l'objectif d'économiser le foncier agricole et naturel.

Une analyse approfondie de la situation de Rouffiac-Tolosan et de ses quartiers au regard de la hiérarchie des secteurs arrêtée par le SCOT a donc été nécessaire pour pouvoir nommer la situation de ces quartiers, déterminer en conséquence la densité recommandée par le SCOT, et analyser enfin la compatibilité au SCOT du présent projet de modification du PLU.

Pour cela, il a été nécessaire de caractériser la morphologie urbaine des divers quartiers de la commune, pour situer chacun d'entre eux dans la hiérarchie des quartiers du SCOT .

Mes conclusions de cette étude sont les suivantes : les quartiers Louradou et Charlary de Rouffiac-Tolosan, où des zones 2AU sont prévues d'être ouvertes à l'urbanisation, relèvent de la classification « Pôles de service et noyaux villageois » au SCOT, et non de la classification « Hors pôle de service et noyaux villageois » que leur assigne la carte indicative de cohérence urbaine du SCOT.

Dans le respect des objectifs du SCOT, c'est donc la recommandation de la MRAe, et non la réserve du SCOT, qui correspond à la position de ces quartiers dans la hiérarchie des quartiers du SCOT.

Les éléments factuels principaux que je considère pour cela, détaillés dans mon rapport, sont les suivants :

La classification « hors pôle de service et noyau villageois » a pour objectif de « maîtriser les formes urbaines peu denses, de limiter le développement des hameaux, l'urbanisation linéaire ou encore les développements à l'écart des noyaux villageois, en secteur non assaini » (page 56 du DOO, introduction aux prescriptions sur la densité recommandée hors ville intense).

Or ces deux quartiers Charlary et Louradou n'ont rien de ces caractéristiques campagnardes ou d'un péri-urbain isolé.

Ils ont pour caractéristiques :

- Une continuité urbaine avec Saint Jean, la Métropole et la « ville intense » du SCOT,
- Des formes bâties urbaines,
- Un équipement important en commerces et services. Ces quartiers sont contigus au pôle commercial et de services de Rouffiac-Tolosan (26 000 m² de surface commerciale),
- Une mixité urbaine associant emplois et habitats,
- Une desserte par plusieurs lignes de bus urbain qui mettent ces quartiers à 20 minutes des lignes A et B du métro toulousain, soit un mélange de proximité et de qualité de desserte que ne connaissent pas nombre de communes de la « ville intense » du SCOT.

J'estime donc que l'intensification urbaine de Rouffiac Tolosan et tout particulièrement des quartiers Louradou et Charlary répond bien aux objectifs du SCOT en matière de recherche d'une polarisation du développement de l'aire urbaine sur les sites les mieux desservis par les transports en commun urbains et par les équipements et services urbains.

La densité moyenne recommandée pour les « pôles de service et noyaux villageois » est de 55 personnes / ha, soit 15 logements et 10 emplois, à apprécier au niveau du quartier.

J'estime que ces deux opérations, qui affichent ensemble une densité moyenne de 16 logements / ha (20 pour la zone 2AU de Charlary, 18 pour la zone AUa de Louradou, au global 11 pour la zone 2AU de Louradou), sont compatibles au SCOT et répondent à l'observation de la MRAe. Plus précisément, seul le secteur AU de Louradou, de 2 ha environ, n'atteint pas le niveau recommandé par la MRAe.

3.2 - Suppression des COS et augmentation de la constructibilité des parcelles

Avantages

L'augmentation de la constructibilité théorique des parcelles opérée par la modification du PLU est importante (+50% de constructibilité en zone UB, en sus de l'augmentation due à la suppression du COS) et de nature à encourager la mutation des parcelles qui peuvent être mobilisées pour une construction.

La modification des reculs des constructions par rapport aux limites séparatives, qui passent de 5 mètres à 3 mètres, va faciliter la mobilisation de ce potentiel de construction en zone UB.

Ces évolutions sont positives au regard du meilleur usage du foncier pavillonnaire, et au final de l'économie de foncier agricole et naturel qui en résultera.

Inconvénients

L'augmentation du coefficient d'emprise au sol accentuera l'artificialisation des sols et l'impact environnemental des constructions dans les zones bâties. Cet impact sera toutefois atténué, car le PLU fixe un seuil minimum de 30% de la surface des parcelles à laisser végétalisée et non imperméabilisée.

Le supplément de valeur apporté aux terrains peut renforcer la spéculation foncière sur les zones N et A.

Enfin, l'augmentation n'est pas différenciée selon les secteurs. Certains secteurs pourraient connaître une évolution progressive vers des formes plus urbaines que l'habitat pavillonnaire actuel, sur la RD888 ou l'avenue de la Viste par exemple, mais il faudrait alors une augmentation de 7 mètres à 9 mètres de la hauteur autorisée, l'autorisation de construire aux limites de propriété, et une rehausse de l'emprise au sol autorisée. Cette évolution ne peut être conduite si le PADD n'intègre pas ces perspectives de densité urbaine à l'occasion d'une prochaine révision du PLU.

Avis du commissaire enquêteur :

L'évolution de la constructibilité des parcelles est très favorable à la limitation de l'étalement urbain, à l'économie d'espace et à l'intensification des espaces bâtis, promus par la loi SRU et le SCOT. Elle confortera aussi la fréquentation du bus à haut niveau de service Lineo 9, que le PDU prévoit de prolonger jusqu'à Rouffiac-Tolosan.

Le surcroît de constructibilité qui résultera de la présente évolution du règlement d'urbanisme permettra à la commune d'économiser l'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU sans affecter son évolution démographique.

3.3 - L'aspect extérieur des bâtiments

Avantages

L'interdiction des tuiles de couleur noire permettra une meilleure intégration paysagère et architecturale. L'autorisation des toitures terrasses est bienvenue, elle permettra de mettre en œuvre une architecture contemporaine capable d'apporter des solutions fines d'intégration paysagère des bâtiments, toitures végétalisées incluses.

Inconvénients

L'interdiction des équipements visibles depuis l'espace public va conduire à interdire les antennes et climatiseurs sur la plupart des toitures et façades des bâtiments.

L'interdiction est disproportionnée. La règle ne pourra être appliquée, ou le sera nécessairement de façon arbitraire ou discriminatoire.

Avis du commissaire enquêteur :

L'interdiction des équipements visibles depuis l'espace public est abusive et disproportionnée, elle doit être abandonnée. Ce point fera l'objet d'une réserve.

3.4. Les autres modifications des pièces écrites du règlement

Ces modifications concernent l'emprise des voies à sens unique, les locaux de stockage ou espaces de présentation des containers à ordures, la diminution du nombre de places de stationnement obligatoires au centre village et en zones denses.

Avantages

La diminution de la largeur de la plateforme des voies à sens unique de 9 mètres à 8 mètres laisse une emprise supplémentaire aux espaces verts ou espaces bâtis, sans diminuer l'espace réservé aux modes doux.

La diminution du nombre de places de stationnement obligatoires en secteur UA (centre village) et AUa (secteurs plus denses des zones AU) anticipe l'arrivée prochaine de la ligne de bus à haut niveau de service Lineo 9.

Inconvénients :

La question du stationnement est traitée uniquement comme une contrainte de construction, alors qu'il s'agit d'un élément d'une problématique globale de mobilité. Rien dans la modification du PLU ne vient conforter ou faciliter l'usage des transports en commun ou les nouvelles mobilités à la place de la deuxième voiture familiale. La question devra être traitée à l'occasion de la révision annoncée du PLU.

Avis du commissaire enquêteur

Les évolutions envisagées sont positives. Mais elles ne sont pas abouties, et leur prolongement nécessitera l'expression d'un projet communal réactualisé dans le PADD, et une révision du PLU.

3.5. La modification des pièces graphiques du règlement

3.5.1. - La mise à jour des emplacements réservés

Avantages :

L'ajout d'un emplacement réservé N°2 pour équipements sportifs permet de réserver de l'espace au moment où l'augmentation de la constructibilité des parcelles va accélérer la mise en vente des terrains non bâtis.

Le terrain est très bien situé, il jouxte le plateau scolaire et sportif du quartier du Moulin, et facilite la connexion au centre village et à la médiathèque.

La dimension de l'emplacement réservé, 7340 m², permettrait d'accueillir un bâtiment, son parking et des installations de plein air, et paraît cohérente, bien que la commune n'ait pas précisé la programmation sommaire de l'équipement projeté.

La suppression de l'emplacement réservé de 620 m2 dédié à l'aménagement du chemin de Pompignac en bordure de la zone de Château Sud est conforme à l'usage actuel du chemin peu fréquenté et à la perspective que je promeus de report ou d'abandon de l'ouverture à l'urbanisation de la zone de Château Sud.

Inconvénients :

La suppression de l'emplacement réservé destiné au redressement d'un virage du chemin de Castelviel, n'est pas suffisamment motivée. La visite sur site montre que la voie, circulée par des poids lourds, est étroite et sans visibilité.

Avis du commissaire enquêteur :

La création de l'emplacement réservé N°2 pour équipements sportifs est de bonne gestion, à un emplacement bien choisi.

L'ajustement de l'emplacement réservé N°5, dédié à l'élargissement de la voie communale de Castelviel, plutôt que sa suppression, serait prudent. Toutefois, compte tenu du faible nombre de logements desservis par cette rue, et de la possibilité de diminuer la vitesse autorisée, je ne considère pas nécessaire de mettre une réserve sur ce point.

3.5.2. - La suppression du secteur UBa du Clot du Loup

Avantages :

Le quartier est très peu dense, la constructibilité y étant actuellement gelée par un COS de 0,10 et un CES de 10%.

La suppression de ce secteur UBa permettrait d'engager la mutation du quartier dans le respect des objectifs d'économie de foncier agricole et naturel.

Inconvénients :

Le coefficient d'emprise au sol passera de 10 % à 20 ou 25 %, piscines et locaux techniques en sus. Ce doublement de la constructibilité n'est **pas cohérent avec le PADD** dont une orientation est de conditionner l'urbanisation du secteur à l'aménagement et à la sécurisation de la RD77f qui dessert ce quartier par le nord.

De plus, l'augmentation de la constructibilité du secteur n'a pas été préparée (pas d'OAP, pas d'emplacement réservé sur la rue Louradou, pas de secteur d'aménagement dédié au financement de travaux sur la RN77f, etc .. Un report à la prochaine révision du PLU de la suppression de ce secteur permettra de la préparer.

Avis du commissaire enquêteur :

Bien que souhaitable au regard des objectifs de développement durable, le maintien de ce point dans la modification du PLU n'est pas possible, car non cohérent avec le PADD. Ce point fera l'objet d'une réserve.

3.5.3. - Le reclassement d'une zone UB en UA

Avantage :

La possibilité de construire à l'alignement du trottoir va permettre d'engager l'étude de projets sur les deux tènements concernés, dont l'évolution est bloquée depuis des années.

Inconvénients :

Le PLU comporte peu de garanties de respect du caractère ancien des bâtis concernés, mais cette contrainte est celle de tout le secteur UA.

Avis du commissaire enquêteur :

Opération intéressante pour l'urbanisation de l'avenue de la Viste et pour la sauvegarde du bâtiment situé à l'angle du chemin de Hollande et de l'avenue de la Viste.

Sans autorisation de construire à l'alignement des voies, ces deux tènements resteront à l'abandon.

3.5.4. - La réduction d'un Espace Boisé Classé

Inconvénient :

Il résulte de l'analyse du dossier et de la visite sur site que le classement EBC de la parcelle concernée ne relève pas d'une erreur évidente. La procédure de modification du PLU ne peut être utilisée pour réduire le périmètre de cet EBC.

Bilan :

Le maintien de ce point dans la modification du PLU n'est pas possible.

La commune a annoncé le retrait de ce point du projet de modification du PLU. A défaut, ce point aurait fait l'objet d'une réserve ou d'un avis défavorable.

3.5.5. - Le reclassement en zone UB d'un secteur classé N

Avantage :

Il s'agit bien de la correction d'une erreur ayant affecté ce secteur construit lors de l'approbation du PLU, correction possible au travers d'une procédure de modification du PLU.

La correction de cette erreur concernera un nombre limité de parcelles, et quelques unités seulement de maisons restant à construire.

Inconvénients :

L'urbanisation du secteur avant approbation du PLU a interrompu les continuités écologiques qui existaient entre les zones naturelles de Château Sud, la plaine agricole des Combes et les bois de Margarits.

Les espaces naturels de Château Sud sont désormais enclavés, et la fin de l'urbanisation de Margarits renforcera la fermeture du secteur.

Avis du commissaire enquêteur :

Le classement au PLU du secteur du chemin de Margarits en zone naturelle relève bien d'une erreur car le site était construit ou faisait l'objet d'autorisations de construire lors de l'approbation

du PLU, et la forme pavillonnaire du site, qui contraint la totalité de l'espace, ne permet pas de le considérer comme une zone naturelle habitée.

Mais la correction de l'erreur de classement du secteur doit être accompagnée de la reconstitution de la continuité écologique entre les secteurs Château Sud / Margarits / Combes affectée par les constructions intervenues chemin de Margarits qui tendent à enclaver des sites naturels aux habitats diversifiés favorables à la biodiversité.

Je suis donc favorable au reclassement en zone UB des parcelles concernées, mais sous réserve d'une action en faveur de la reconstitution des continuités écologiques.

3.6 La création d'un secteur UBa de renouvellement urbain à Charlary

Avantages :

Cette opération de renouvellement urbain comporte 44 logements sociaux, locatifs ou en accession sociale. Opération exemplaire dans son principe, comportant la création de logements sociaux sur un site très bien situé face au centre commercial, bien desservi par les transports en commun, disposant d'éléments patrimoniaux et paysagers de caractère, à côté d'espaces naturels ouverts.

Dans sa réponse au Procès Verbal de synthèse, la commune s'est engagée à finaliser les itinéraires piétons – cycles entre le quartier de Charlary et le quartier scolaire et sportif de la commune.

Inconvénients :

Les résidences proches sont des copropriétés fragiles du fait de leur évolution subie lors du départ des exploitants de résidences para hôtelières ou de retraite à habitat collectif banalisé

La présente opération de renouvellement d'un îlot important du quartier de Charlary ne peut vivre indépendamment de son environnement. Un diagnostic urbain doit être conduit sur l'ensemble du quartier, préalable à un projet de quartier à intégrer au PLU lors de la prochaine révision du PLU.

Avis du commissaire enquêteur :

Opération très intéressante pour la commune de Rouffiac-Tolosan, au regard :

- de l'économie de foncier rendue possible par le renouvellement urbain,
- de la revitalisation du quartier de Charlary que l'opération va initier,
- de la contribution de l'opération à une meilleure diversification des types d'habitat sur la commune,
- de l'amélioration de la mixité sociale et générationnelle que l'opération va permettre,
- de la contribution de l'opération aux objectifs démographiques de la commune et aux objectifs du SCOT en matière de mixité sociale,
- du respect du pigeonnier de Charlary, élément patrimonial protégé par le PADD et le règlement graphique du PLU.

L'engagement d'une démarche globale à l'échelle du quartier est nécessaire, la commune indique qu'elle l'engagera à l'occasion de la prochaine révision du PLU. Sans attendre cette révision, l'opération est cohérente au PADD qui prévoit sur le secteur de Charlary la création d'un nouveau quartier.

3.7 L'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU

Avantages :

Avant d'ouvrir les zones à l'urbanisation, la commune accroît fortement la constructibilité de toutes les zones UB au-delà de la seule suppression du COS, et engage la mutation du secteur UB de Charlary par la construction de 44 logements.

Il résulte de l'OAP Habitat établie à la demande de la Direction Départementale des territoires que 36 % des logements à bâtir d'ici 2025 le sont en densification et mutation de l'existant, bien au-delà de l'objectif de 25 % fixé par le SCOT pour la ville intense hors cœur d'agglomération, et seulement 20% hors ville intense (DOO page 54).

L'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU se fait donc dans un contexte de respect des prescriptions de la loi SRU ou du SCOT en faveur de l'économie de foncier naturel ou agricole.

Les densités résidentielles des opérations projetées sont compatibles avec celles résultant des recommandations de la MRAE et du Scot pour les pôles de services et noyaux villageois, pour Charlary et, dans une moindre mesure Louradou : en moyenne 20 logements / ha sur Charlary, 18 logements / ha sur le lotissement ouest de Louradou secteur AUa, 11 logements / ha en moyenne sur Louradou (le lotissement Est, de 2 ha environ, est de faible densité), soit en moyenne 16 logements / hectare pour ces deux opérations Charlary et Louradou, mais moins de 7 logements / ha sur Château Sud.

Les formes d'habitat retenues sur Charlary et Louradou secteur AUa, destinées à de l'habitat locatif libre ou intermédiaire ou à l'accession à la propriété de primo accédants, rompent avec le modèle unique antérieur « une grande parcelle – une maison – une piscine ».

Les programmes retenus seront fortement contributeurs à l'atteinte des objectifs communaux en matière de mixité générationnelle et de renouvellement des effectifs scolaires.

Inconvénients

Le rythme global d'ouverture des zones à l'urbanisation excède ce qui est autorisé par le SCOT.

La zone 2AU Château Sud a une forte valeur paysagère, et son intérêt en matière de biodiversité a été sous-estimé dans l'évaluation environnementale.

La zone 2AU de Château Sud, dont le programme ne prévoit qu'une densité très faible ne respectant pas l'objectif de limiter la consommation d'espace naturel ou agricole, ne contribuera en outre pas, ou seulement marginalement, à l'atteinte des objectifs de population de la commune. Bien que le site soit accolé au centre village, le programme retenu ne contribuera pas non plus à la confortation des fonctions de noyau villageois en matière de commerces, services, densité résidentielle ou animation.

Les OAP Orientations d'Aménagement et de Programmation sont incomplètes et trop imprécises pour pouvoir garantir l'atteinte des objectifs communaux. Notamment elles ne spécifient pas, à titre de règle à respecter, la totalité des éléments de programmes de ces opérations figurant dans le rapport de présentation de la modification du PLU ou dans les mémoires en réponse à la DDT ou à la MRAe. Elles ne spécifient pas non plus les

prescriptions de la collectivité en matière d'espaces verts, de protection des Espaces Boisés Classés inclus dans les parcelles à construire (clôtures, terrassements, etc ..).

Avis du commissaire enquêteur

Le programme envisagé n'est en l'état pas compatible au SCOT, car il ouvre les zones 2AU à l'urbanisation à un rythme trop rapide.

Le programme est mal défini par les OAP, qui ne garantissent pas en l'état l'atteinte des objectifs de la commune.

Je considère que l'ouverture à l'urbanisation de la zone Château Sud n'apporte que des avantages marginaux au regard d'inconvénients majeurs.

J'estime que l'ouverture à l'urbanisation des zones Louradou et Charlary apportera à la commune le renouvellement démographique qu'elle recherche, apportera une meilleure mixité sociale et générationnelle, dans le cadre d'un urbanisme plus respectueux des objectifs d'économie d'espace, et selon des modalités conformes aux orientations du SCOT et, au fond, conformes aux recommandations de la MRAe.

3.8. Conclusion : un bilan global négatif en l'état

Je considère à ce stade, conformément aux écrits de la commune :

- que la réduction de l'espace boisé classé du chemin de Hollande est retiré du projet de 1^{ère} modification du PLU de Rouffiac-Tolosan.
- que les compléments annoncés et engagements de la commune seront intégrés au projet de PLU arrêté (correction du règlement, protection des alignements boisés de Charlary, finalisation des continuités cyclables, ..).

Avis du commissaire enquêteur

Le projet de modification du PLU, en l'état :

- n'est pas compatible avec le SCOT (rythme d'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU)
- n'est pas cohérent avec le PADD (suppression du secteur AUa du Clot du Loup)
- présente plus d'inconvénients que d'avantages concernant l'ouverture à l'urbanisation de la zone Château Sud,
- affecte les continuités écologiques du secteur (reclassement du secteur du chemin de Margarits)
- interdit abusivement l'installation d'équipements techniques sur les immeubles,
- n'est pas assez précis pour garantir l'atteinte des objectifs communaux sur les zones ouvertes à l'urbanisation.

Je considère que le projet de modification du PLU, malgré ses apports positifs comme la révision du coefficient d'emprise au sol, la création d'un secteur de renouvellement urbain et la programmation de la zone 2AU Charlary, comporte à ce stade des inconvénients rédhibitoires, supérieurs à ses avantages.

Sans modifications profondes, listées ci-après, le projet présenté ne pourrait recevoir qu'un avis défavorable.

4 - Un projet de modification du PLU pouvant être aisément amélioré

4.1 - La réduction de l'ouverture à l'urbanisation

Le retrait du dossier de l'ouverture à l'urbanisation de la zone de Château Sud, permettrait, sans priver la commune de l'atteinte d'un quelconque de ses objectifs, de rendre le dossier compatible au SCOT, d'éviter de porter atteinte à une zone sensible en matière de paysages et de richesse d'habitats propices à la biodiversité, et de n'ouvrir à l'urbanisation que les zones dont les programmes concourent à une meilleure mixité sociale et générationnelle, avec des densités globalement respectueuses des objectifs d'économie d'espaces naturels et agricoles.

La protection de la zone de Château Sud sur le long terme pourrait être effectuée au travers de la prochaine révision du PLU, et permettrait de préserver une zone et un paysage chers aux habitants et à la municipalité de Rouffiac-Tolosan.

Le retrait du dossier de l'ouverture à l'urbanisation de l'opération Château Sud permettra aussi de ramener le rythme de l'ouverture des zones 2AU à l'urbanisation à un rythme compatible aux prescriptions du SCOT, et de lever ainsi la réserve du SMEAT.

4.2 - Le report de la suppression du secteur UBa du Clot du Loup

La suppression du secteur UBa du Clot du Loup est en l'état contraire au PADD du PLU. Son retrait du projet de modification du PLU pourra faire l'objet d'un réexamen lors de la prochaine révision du PLU annoncée par la commune dans ses réponses à la MRAe et au Procès Verbal de synthèse.

Ce temps de réflexion permettra en tant que de besoin de définir toutes mesures d'accompagnement nécessaires.

4.3 – La restauration des continuités écologiques secteur de Margarits

La restauration des continuités écologiques entre les secteurs Château Sud, Combes et Charlarits, est nécessaire car l'urbanisation du chemin de Charlarits et des franges du secteur des Combes a enclavé des espaces naturels importants.

Les mesures correspondantes ne peuvent être définies sans analyse préalable de terrain, et sans concertation avec les propriétaires.

La définition de mesures en faveur des continuités écologiques, à l'occasion du reclassement en UB d'une partie du secteur N de Margarits, ne sera donc pas demandée préalablement à ce reclassement, mais en accompagnement de celui-ci.

L'évaluation environnementale à conduire lors de la révision du PLU pourra ensuite en apprécier les résultats.

4.4 – La suppression d'une réglementation abusive

L'interdiction des équipements techniques visibles de l'espace public peut être supprimée sans inconvénients pour la commune.

4.5 – Conclusion : un bilan global favorable pour un projet modifié

Le projet de modification du PLU dont les OAP Charlary et Louradou seraient précisées, qui serait allégé de l'ouverture à l'urbanisation de Château Sud, de la suppression du secteur UBa du Clot du Loup, de ses prescriptions règlementaires abusives, et qui comporterait des clauses en faveur d'une reconstitution des continuités écologiques secteur Margarits, verrait ainsi disparaître ses inconvénients les plus impactant pour garder ses éléments favorables.

Les principaux avantages et inconvénients apportés par la modification du PLU qui inclurait la mise en œuvre de ces évolutions peuvent se résumer ainsi :

Principaux avantages :

Le plan modifié est compatible au SCOT sur le rythme d'ouverture de terrains à l'urbanisation. Il est compatible au SCOT sur les densités recommandées en « pôle de service et noyau villageois ».

Le plan modifié est compatible au SCOT en matière d'objectifs de mixité sociale dans les petites communes non soumises à la loi SRU (Recommandation de construction de 10 % de logements locatifs sociaux : le plan modifié en prévoit 9% (22 sur 248) à quoi s'ajoutent 10% de logements en accession sociale à la propriété).

Le plan modifié n'est plus incohérent au PADD sur la densification du quartier du Clot du Loup, et ne comporte plus de contradictions sur l'aménagement du quartier de Château Sud. Le plan permet de donner à la loi SRU son plein effet sur les zones UB, en augmentant la constructibilité des parcelles et en facilitant la mobilisation de cette constructibilité par des assouplissements du règlement du PLU.

Le plan engage le renouvellement urbain, sur le quartier de Charlary, ce qui permet de porter à 39% la part des logements qui seront construits d'ici 2025 par intensification ou mutation urbaine, sans étalement urbain (94 logements sur 238), contre une cible de 25 % au Scot pour la ville intense hors cœur de métropole.

Le plan modifié engage la diversification des types d'habitat, engage la construction d'une majorité de logements locatifs ou accessibles aux primo accédants.

Le plan respecte le cachet du village et de ses vallons. Il préserve le paysage et la bio diversité sur Château Sud.

Ce plan restreint reste dans le cadre du projet présenté à l'enquête publique, il ne remet pas en cause ses objectifs, en écartant un projet de seulement 24 logements et reportant d'autres décisions à une préparation prochaine.

Principaux inconvénients du projet de modification du PLU modifié :

La qualité des OAP Orientations d'Aménagement et de Programmation n'est garantie qu'à minima. Ceci étant, elles ne portent que sur des opérations de moins de 100 logements, et leurs objets, contrairement aux grandes opérations urbaines, ne nécessitent pas non plus de mobiliser la totalité des objets pouvant être traités au sein d'une OAP.

La densité de l'un des lotissements de l'opération Louradou reste faible, mais cette insuffisance ne concerne plus que 2 ha sur les 9 ha résiduels mobilisés par les ouvertures à l'urbanisation dans le cadre de ce projet de modification du PLU qui ne comporterait plus Château Sud.

5 - Avis du commissaire enquêteur

Considérant le retrait par la commune de la réduction du périmètre de l'espace boisé classé chemin de Hollande du présent projet de première modification du PLU de Rouffiac-Tolosan,

Considérant que le rapport de présentation du présent projet de modification du PLU sera amendé et complété comme annoncé par la commune dans ses réponses aux personnes publiques associées, à la Mission Régionale de l'Autorité environnementale et au commissaire enquêteur, réponses reportées dans la partie de mon rapport consacrée à l'analyse des observations des personnes publiques associées et recueillies en cours d'enquête,

Considérant que le règlement, concernant le calcul du coefficient d'emprise au sol et l'implantation des locaux annexes, sera corrigé et complété comme indiqué par la commune dans ses réponses au commissaire enquêteur, réponses reportées dans la partie de mon rapport consacrée à l'analyse des observations des personnes publiques associées et recueillies en cours d'enquête,

Considérant l'engagement de la commune de compléter l'OAP Orientation d'Aménagement et de Programmation de la zone 2AU de Charlary par des mesures de protection des trois alignements boisés du secteur,

Considérant l'engagement de la commune de finaliser des continuités cyclables et piétonnes entre l'allée de Charlary et le plateau scolaire et sportif communal du Moulin,

Considérant l'annonce par la commune d'une prochaine révision du PLU et d'une étude urbaine globale sur le quartier de Charlary,

Sur la base des analyses et avis que j'ai exposés dans mon rapport et dans mes conclusions,

J'estime que le projet de première modification du PLU de Rouffiac-Tolosan qui serait allégé de l'ouverture à l'urbanisation de Château Sud, de la suppression du secteur UBa du Clot du Loup et de ses prescriptions réglementaires abusives, verrait disparaître ses principaux inconvénients pour garder ses éléments favorables et présenterait un bilan nettement positif.

J'émet donc un avis favorable au projet de première modification du PLU de Rouffiac-Tolosan,

Sous les cinq réserves suivantes :

- retirer du projet de modification du PLU l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU Château Sud,
- retirer du projet de modification du PLU la suppression du secteur UBa du Clot du Loup,

- supprimer des articles 11 de la partie écrite du règlement du PLU l'interdiction des « équipements techniques visibles depuis l'espace public »,
- engager l'étude de la reconstitution des continuités écologiques entre les secteurs Château Sud, Combes et Margarits et des prescriptions règlementaires qui seraient nécessaires,
- compléter les OAP Orientations d'Aménagement et de Programmation de Charlary et de Louradou, par des prescriptions de nature à garantir le respect des orientations programmatiques environnementales et architecturales de la commune, reprenant à minima les données dispersées dans le rapport de présentation et les mémoires en réponse de la commune, précisant le type d'accession sociale à la propriété attendu, précisant la protection des alignements boisés et des espaces boisés classés, précisant les unités architecturales et programmatiques attendues (construction libre ou programme d'ensemble).

Le 04 Mai 2019

Le commissaire enquêteur

Jean René ODIER