

RAPPORT
CONCLUSIONS ET AVIS
ANNEXES

SUITE A

L'ENQUETE PUBLIQUE

AYANT POUR OBJET

LA MODIFICATION N°4 DU PLU

DE LA

COMMUNE DE L'UNION 31240



Daniel Astruc
Commissaire enquêteur
Le 7 février 2023

2 2ème partie – CONCLUSIONS et AVIS

Afin de renforcer le caractère personnel de l'avis que doit émettre tout commissaire enquêteur, je vais m'exprimer à la première personne du singulier sur le présent document.

2.1 Généralités

La commune de l'Union d'une superficie de 700 hectares avec une population de 11798 habitants, fait partie de la Communauté urbaine de Toulouse Métropole qui a compétence en matière d'urbanisme sur le territoire de l'intercommunalité.

Le PLUI-H de Toulouse Métropole ayant été annulé, la municipalité de l'Union a souhaité ne pas attendre un futur PLUI-H annoncé au mieux pour fin 2025.

Toulouse Métropole a prescrit l'enquête publique portant sur la modification n°4 du PLU à la demande de la municipalité de l'Union.

Le siège de Toulouse Métropole se situe 6 rue René Leduc à Toulouse (Métro ligne A - station Marengo), avec ouverture au public du lundi au vendredi de 8h00 à 18h00.

L'Hôtel de ville de l'Union est 6 avenue des Pyrénées 31242 L'Union Cedex, accessible au public les lundi, mercredi, jeudi et vendredi de 8h30 à 17h et le mardi de 8h30 à 19h

2.2 Motivation du projet et objet de l'enquête

La commune de l'Union souhaite répondre aux objectifs généraux suivants :

- moderniser le PLU dans l'attente du prochain PLUI-H
- afficher la volonté de combler le retard au regard des obligations de la loi SRU.

Le porteur de projet propose 3 objets à l'enquête publique.

2.2.1 Objet n°1, la création du sous-secteur UBe

Situé dans la partie sud de la commune actuellement en zone UB, ce sous-secteur vise à « Accueillir une zone mixte d'habitat collectif, de commerces, de services et d'équipements publics »

La hauteur des constructions est portée à R+3 ou 12 mètres comme dans la zone UA du centre-ville. L'emprise au sol est fixée à 40% contre et le pourcentage d'espace vert fixé à 35% par unité foncière, contre 50% et 30% actuellement. Cf notice explicative page 14 ;

Dans un environnement pavillonnaire, sur 3,7 hectares environ ce sous-secteur UBe est composé de 4 parcelles, dont 3 appartiennent à la commune, portant des espaces verts sur BE259 et BE260 et le groupe scolaire Montizalguier sur BE257 en partie libre de construction. La parcelle BE258 appartient à un privé et porte le centre commercial Léon Cogez composé d'un magasin Lidl et une douzaine d'entreprises de commerces et services qui seront modernisés. Sur cette parcelle serait édifié des logements dont des logements sociaux.

2.2.2 Objet n°2, la modification du règlement du PLU et les effets de seuils

Après avoir présenté l'existant et les conséquences de la rédaction actuelle qui prévoit des taux de logements locatifs sociaux modulés en fonction de la taille de l'opération, la

notice explicative page 18 affirme « *Il est donc nécessaire que le PLU évolue par suppression des effets de seuils pénalisant la construction de logements sociaux* ».

La commune a constaté que les promoteurs se détournent de la tranche la plus contraignante en termes d'intégration de logements sociaux aux programmes neufs. Avec toujours le même souci de rattraper son retard en matière de production de logements sociaux, la commune souhaite être plus incitative en simplifiant le règlement écrit du PLU et affichant les objectifs minima de logements sociaux par programme de construction neuve.

2.2.3 Objet n°3 : l'instauration d'ERL 8 – 10 avenue de Toulouse

Le site est sur l'axe majeur traversant l'Union le RD888 reliant Toulouse à Albi, Ce site est à proximité d'un centre commercial. L'axe est bordé d'immeubles en R+3 ou plus.

La notice explicative page 20 précise que « la commune de l'Union ...souhaite, en complément de l'outil SPL (secteur à pourcentage de logements), renforcer ses outils règlementaires et définir des ERL (emplacements réservés logements) permettant de favoriser la mixité sociale, augmenter la production de logements sociaux et tendre vers les objectifs légaux imposés par la loi SRU »

L'objectif poursuivi est ainsi affiché par la commune.

2.3 Procédure et déroulement de l'enquête publique

Conformément aux l'articles L153-41 à 44 du Code de l'urbanisme, la procédure retenue par le porteur de projet est adaptée aux modifications proposées.

Le projet soumis à l'enquête publique est compatible avec les textes et règlements supérieurs dont le PADD.

2.4 Déroulement de l'enquête publique

L'enquête publique s'est tenue du 6 décembre 2022 9 heures au 10 janvier 2023 17 heures, soit sur 36 jours.

J'ai tenu 3 permanences de 3 heures dans les locaux de l'Hôtel de ville de l'Union 6 rue des Pyrénées les 6 et 21 décembre 2022 et 10 janvier 2023.

J'ai clôturé les registres le 10 janvier 2023 après 17 heures.

La publicité a été conforme à la réglementation en vigueur, et j'ai pu constater de visu l'affichage réglementaire de l'avis d'enquête publique sur les sites concernés par l'enquête et à la mairie de l'Union. Le certificat d'affichage inclus dans le dossier d'enquête et qui m'a été remis liste 15 emplacements.

Les publications presse ont été réalisées conformément à la réglementation en vigueur.

2.5 Consultation du public du public

Un dossier d'enquête publique, comprenant les documents relatifs à la procédure notamment, le rapport de présentation avec notice explicative et notices des incidences sur l'environnement et les pièces administratives reprises dans le § 1.2 du rapport ainsi qu'un registre à feuillets non mobiles, coté et paraphé par le commissaire enquêteur, ont été mis à la disposition du public, pendant toute la durée de l'enquête au siège de l'enquête à Toulouse Métropole et à la mairie de l'Union.

Le dossier d'enquête était également consultable en version informatique sur le site internet de Toulouse Métropole (www.toulouse-metropole.fr) accessible 7j/7j et 24h/24h pendant toute la durée de l'enquête publique. Les documents pouvaient y être librement téléchargés.

Un accès gratuit au dossier était possible sur un poste informatique mis à disposition du public au siège de Toulouse Métropole

Le dossier d'enquête publique en version papier a été mis à la disposition du public :

- au siège de Toulouse Métropole et
- à la mairie de l'Union.

Conformément à l'avis d'enquête publique, pendant la durée de l'enquête publique, le public a pu formuler ses observations et propositions de la façon suivante :

- Sur un registre dématérialisé sécurisé accessible via le site internet de Toulouse Métropole (www.toulouse-metropole.fr), accessible 7j/7j et 24h/24h
- Sur un registre papier établi sur feuillets non mobiles, côté et paraphé, préalablement à l'ouverture de l'enquête publique, par le Commissaire Enquêteur, ouverts :
 - Au siège de Toulouse Métropole,
 - A l'Hôtel de ville de la commune de l'Union,
- Par voie postale en adressant un courrier au Commissaire Enquêteur, au siège de l'enquête à Toulouse Métropole, à faire parvenir pendant la durée de l'enquête publique, le cachet de la Poste faisant foi

Le public a eu accès au poste informatique mis à disposition à Toulouse Métropole, afin de transmettre ses observations sur le registre dématérialisé sécurisé.

Les observations et propositions écrites transmises par courrier électronique ont été mises en ligne sur le registre dématérialisé pour être consultables par le public.

2.6 Bilan quantitatif des observations déposées

Nombre total d'observations du public déposées: 94

Observations écrites sur le registre dématérialisé : 67 (à noter que le registre numérique n'a référencé que 68 observations ; 1 observation reçue par messagerie a été ajoutée pendant la période de l'enquête, en complément de l'observation sans contenu)

dont observations déposées par messagerie électronique : 8

Observations écrites sur le registre « papier » de l'Union : 27

Observations écrites sur le registre « papier » de Toulouse Métropole : 0

Nombre de personnes reçues lors des permanences : 41

Nombre d'observations déposées sur le registre de la mairie de l'Union : 27

Observation écrite adressée directement au commissaire enquêteur hors registres : 0

Observation écrite reçue hors délai d'enquête, donc non retenue : 1

2.7 La cohérence entre le projet et les objectifs poursuivis

2.7.1 Sur la création du sous-secteur UBe,

Tel que présenté le projet poursuit plusieurs objectifs, en ligne avec les orientations du PADD citées ci-dessus dans le rapport cf §1.9.

Le projet soumis à l'enquête publique recherche :

- la pérennisation des commerces et services existant voire leur développement au plus près de la population
- la création de logements dont de logements sociaux
- la préservation de l'espace vert existant
- sans figurer expressément dans le projet, la conservation dans le patrimoine communal d'un espace susceptible d'accueillir de futurs services publics

2.7.2 Sur la volonté de favoriser la production de logements dont de logements sociaux

Les objets n°1, 2 et 3 précités y répondent.

Est rappelé par le porteur de projet que la commune affiche 9.77% de logements sociaux au 1^{er} janvier 2021, retard important au regard des 21%, objectif légal de la loi SRU.

Les élus héritent d'un choix assumé d'anciennes municipalités qu'ils entendent corriger en encourageant la construction sur la commune, tendre vers les objectifs de la loi SRU et répondre aux orientations de la loi Climat et Résilience qui invite à l'optimisation du foncier.

Plusieurs observations ont exprimé l'opposition à l'augmentation de constructions nouvelles. Outre les orientations légales récentes qui sont opposables, l'attractivité de l'agglomération toulousaine reste forte. Le besoin en constructions nouvelles est réel.

De rares observations se sont manifestées contre l'augmentation du nombre de logements sociaux, mais plus semble-t-il en référence à des préjugés. Or est souvent ignorée la proportion très importante de personnes éligibles à un logement social. Le Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires cite le chiffre de 60% de la population éligible à ce type de logement. On lit parfois 70% et même 80% selon les sources....

Par ailleurs un élu proche du milieu du logement social de l'agglomération toulousaine justifiait ainsi le besoin en logements sociaux : *« la croissance démographique du territoire, le phénomène de décohabitation familiale, le vieillissement de la population ainsi que le prix élevé des biens et des loyers sur le marché locatif libre » qui est incompatible avec le niveau de revenus de nombreux ménages ». « En 2020, sur Toulouse 45 000 ménages ont manifesté le souhait d'être destinataire d'un logement locatif social. Si on enlève les mutations, c'est 31 000 demandeurs qui aujourd'hui attendent un logement en Haute-Garonne. »*

Les besoins existent, les espaces constructibles se raréfient. Il est donc cohérent que les opportunités soient exploitées, mais maîtrisées dans le respect de l'environnement dans lequel elles verront le jour.

2.7.3 Sur le plan environnemental ;

Je considère que la notice dédiée à ce sujet jointe au projet d'enquête est bien détaillée.

L'avis de la MRAe me paraît essentiel, dans le sens où des spécialistes relativise par leur décision relativisent les ressentis exprimés pendant l'enquête par de plusieurs requérants.

La création du nombre de logements proposé ne me paraît pas incompatible avec le respect de l'environnement.

2.8 Sur les réponses du porteur de projet au rapport de synthèse

2.8.1 Sur la création du sous-secteur UBe

Sur l'EVP

- Comme je l'ai préconisé les règlements écrit et graphique seront amendés pour plus de lisibilité et compréhension.
- Je prends acte de la réponse de Toulouse Métropole concernant le refus de créer un espace boisé classé (EBC) et de préserver cet espace vert « poumon vert de proximité », de maintenir la possibilité d'aménagements légers autorisés par le Code de l'urbanisme sur un EVP et permettre une utilisation plurielle de l'espace, activité sportive, repos,

Sur le devenir de la parcelle BE257

- Je ne partage pas la réponse concernant la partie de l'EVP débordant sur la parcelle BE257, la pointe inscrite sur le graphique. Je persiste à penser que l'inscription en tant qu'EVP est une crainte à une utilisation future de l'espace libre de BE257, même sans parcellisation nouvelle.
- Le porteur de projet écrit d'ailleurs « Si l'ajout de cette pointe peut effectivement interroger sur la possibilité de créer un accès futur, celui-ci n'est pas pour autant certain dans la mesure où l'accès actuel via le parking n'est pas impacté et permettrait peut-être de ne pas empiéter sur l'EVP. De même, un accès est potentiellement envisageable par l'autre extrémité de la rue de Guéthary..... ».
- Je pense qu'il eut été prudent de rester dans les limites des parcelles BE259 et 260.
- Le rappel du maintien du groupe scolaire Montizalguier est une évidence, sa disparition ou relocalisation jamais évoquées lors de l'enquête publique.
- La volonté de préserver l'utilisation de l'espace libre de la parcelle pour de futurs équipements ou services publics est défendable. Mais je pense que la pression sera forte lors de la définition du prochain PLUI-H, cet espace proche de commerces et services privés et publics, bien accessible, sera un enjeu des échanges entre Toulouse Métropole et la commune.

Sur l'aménagement de la parcelle BE258, du centre commercial Léon Cogez et de construction de logements

- Je prends acte
 - qu'aucun projet précis n'a été porté à ce jour à la connaissance de la mairie de l'Union
 - de l'obligation pour l'aménageur de respecter le règlement du PLU applicable dans tous ses aspects.

- - - du « souhait de la commune d'améliorer les espaces communs et espaces verts dans le cadre de la densification urbaine » qui s'inscrit dans les orientations de la loi Climat et Résilience.
- Le devenir des entreprises est un sujet pris en compte par la commune, qui a déjà évoqué avec le propriétaire « le maintien de l'activité pendant la durée des travaux et leurs besoins pris en considération dans le cadre de l'élaboration d'un projet ».

Sur le règlement écrit du sous-secteur Ube à créer

- Est reconnu par le porteur de projet que les modifications envisagées d'emprise au sol et de surfaces à planter pourraient être plus contraignantes, si n'était pas proposée l'augmentation de la hauteur des constructions de 7 à 12 mètres à la sablière. Ce qui revient à donner des droits à construire nouveaux aux seules parcelles du sous-secteur UBe à créer.

Sur l'évolution de l'urbanisation, les constructions nouvelles

- La réponse du porteur de projet apporte un éclairage sur la problématique qui s'offre aux élus qui doivent améliorer la production de logements dont de logements sociaux au risque de sanctions prises par l'Etat, le respect des textes visant à réduire l'artificialisation des sols, la densification, la promotion de la verticalité et le respect du cadre de vie et du bien vivre des habitants.

Sur l'OAP :

- Je prends acte, même si je considère que l'OAP est un excellent outil pour réfléchir à toutes les composantes de l'aménagement d'un espace. Cet outil pourrait être utilisé dans la préparation du futur PLUI-H

2.8.2 Sur la modification de l'article UA et UB du règlement du PLU

Pour la tranche de 801 à 1600m² de surface plancher affectés à du logement ou comportant entre 11 et 25 logements, il est exigé dans le PLU actuel qu'au moins 50% de la surface plancher du programme ou au moins 50% du nombre de logements soient affectés à du logement social.

Dans sa réponse Toulouse Métropole cite des chiffres de permis de construire qui démontrent que cette tranche sur les 3 dernières années est délaissée au profit de celle limitant à 35% les mêmes contraintes, notamment la tranche plus de 1601m². Pour les programmes inférieurs à 800m² le coût du foncier peut expliquer l'absence de projet déposé. Je considère que le contenu de la réponse étaye le projet de modification tel que proposé à l'enquête publique.

2.8.3 Sur l'instauration des Emplacements Réservés pour le Logement (ERL)

Toulouse Métropole rappelle la volonté de la commune de densifier aux abords immédiats du RD888 ou avenue de Toulouse dans un secteur UA sur lequel sont déjà présents plusieurs immeubles d'habitation et des commerces et services. Dans sa réponse Toulouse Métropole rappelle aussi la volonté de la commune de voir les investisseurs futurs pérenniser les activités présentes sur ces sites.

2.9 Les principales difficultés de chacun des objets

Je peux noter parmi les difficultés identifiées pour chacun des objets soumis à l'enquête publique :

2.9.1 Sur la création du sous-secteur UBe

- la faisabilité technique de l'opération création de nouveaux espaces commerciaux avec démolition des anciens, et création de logements sur toute ou partie de l'emplacement libéré, dans le respect des contraintes du règlement telles que la zone inondable, les limites d'implantation, l'emprise au sol et les espaces réservés aux plantations
- le devenir des entreprises ou des activités libérales qui seront impactées par les travaux. La volonté de la commune de maintenir les commerces et services existants est une contrainte supplémentaire pour l'investisseur, qui devra entendre et s'entendre sur les besoins de chacun et les conditions nouvelles, emplacements, surfaces, loyer et charges locatives....
- la création d'immeubles destinés à du logement avec une hauteur de 12 mètres, contre 7 actuellement, provoque la réaction de nombreux habitants de ce quartier pavillonnaire.
- la partie libre de la parcelle BE257 maîtrisée par la commune sera l'objet d'attention lors de la préparation du prochain PLUI-H car constituant une réserve foncière importante et intéressante. Les élus vont devoir arbitrer entre maintien en espace vert et construction, soulevant d'immanquables oppositions tout en s'inscrivant dans les orientations réglementaires nouvelles de l'Etat.

2.9.2 Sur le point d'objet n°2, la modification des articles UA et UB du règlement écrit

- la population ne s'est pas mobilisée sur ce sujet.
- les propositions ne soulèvent pas de difficultés majeures ; elles tendent à répondre aux obligations de densification, de « verticalisation » du bâti, de réduction de l'artificialisation des sols voulue par les pouvoirs publics et inscrites dans le PADD. L'urbanisation suscite des réactions compréhensibles mais l'évolution est inéluctable au regard des textes récents opposables à la commune.

2.9.3 Sur le point d'objet n°3, l'instauration d'ERL avenue de Toulouse

- en cœur de ville, dans un environnement dans lequel des immeubles en R+3 ont pris leur place, l'arrivée de constructions nouvelles ne rencontre d'opposition que dans le sens où l'accroissement de la population pourrait générer des nuisances en termes de déplacement notamment, la voirie étant qualifiée de saturée et d'infrastructures insuffisantes de la commune
- le devenir des commerces est ici aussi un sujet de préoccupation

2.10 Avantages inconvénients de chacun des objets

2.10.1 Sur la création du sous-secteur UBe

Je considère que ce point d'objet n°1 présente
Des inconvénients parmi lesquels

- la création de l'EVP n'est pas une garantie de sanctuarisation ad vitam aeternam de l'espace, les constructions étant possible – certes avec des contraintes- sur ce type d'espace. Créer un EBC, espace boisé classé, eut été plus radical en termes de protection ; la solution n'a pas été retenue par la commune.
- la création de l'EVP en débord sur la parcelle BE257 peut constituer un obstacle à l'accès à la partie libre de la même parcelle pour son exploitation future.
- l'augmentation de 30 à 35% d'espaces verts par unité foncière constitue une difficulté supplémentaire pour la réalisation de l'aménagement surtout de la parcelle BE258 et dans le futur de BE257
- pour la parcelle BE258, la réduction de 50 à 40% de l'emprise au sol, même si elle répond aux orientations légales, est une contrainte pour l'aménagement du centre commercial, des logements et leurs surfaces annexes.
- la hauteur des constructions à 12 mètres à la sablière augmente l'obstacle visuel potentiel dans un environnement pavillonnaire limité à R+1
- le projet provoque de nombreuses réactions négatives du public

Des avantages, car le projet

- affiche la volonté de préserver l'espace vert existant, en pouvant réaliser certains aménagements légers autorisés par le Code de l'urbanisme sur un EVP ;
- permet la modernisation d'un ensemble de commerces et services de proximité apprécié par la population
- facilite la réalisation du stationnement par la réduction de l'emprise au sol des constructions
- intègre la modification de la hauteur des constructions sur ce sous-secteur qui ouvre des droits à construire nouveaux garantissant l'équilibre financier des projets de constructions de logements dont de logements sociaux attendus par la commune au profit de Toulouse Métropole
- s'inscrit dans la logique de verticalisation des constructions pour réduire la consommation d'espace et l'artificialisation des sols.
- « verdit » l'environnement des immeubles nouveaux.

2.10.2 Sur la modification des articles UA et UB du règlement écrit

Je considère que ce point d'objet présente

Un inconvénient car

- Il contraint l'investisseur à intégrer à son projet une plus grande partie de logements sociaux pouvant affecter la rentabilité de l'opération immobilière, donc sa faisabilité même.

Des avantages

Le projet

- permet de rendre plus simple la lecture du règlement du PLU
- permet de tendre vers les objectifs légaux de la loi SRU et les orientations de la loi Climat et Résilience
- ne soulève pas de contestation du public

2.10.3 Sur l'instauration des ERL avenue de Toulouse

Je considère que ce point d'objet n°3 présente :

Des inconvénients car

- il densifie le centre-ville en générant une augmentation du nombre d'habitants donc d'utilisateurs de véhicules particulier sans amélioration des infrastructures routières ni augmentation du service de transport collectif, générant la pollution inerrante.

Des avantages car

- il affiche la volonté de la commune et du porteur de projet de tendre vers les objectifs légaux de la loi SRU,
- il permet de densifier des espaces déjà artificialisés en centre-ville ouverts à des constructions R+3
- il ne suscite pas ou peu de réactions défavorables

2.11 Avis du commissaire enquêteur sur chacun des objets

2.11.1 Sur le point d'objet n°1,-la création d'un sous-secteur UBe

Vu ce qui précède,

Après avoir

- pris connaissance du dossier soumis à l'enquête publique, dont les objectifs du porteur de projet, avoir consulté les textes en vigueur dont le PADD applicable et les règlements des zone UA été UB du PLU de la commune, visité le site, entendu les requérants et analysé leurs observations écrites, et examiné les réponses du porteur de projet aux questions posées dans le rapport de synthèse,

Sachant que

- la commune maîtrise le foncier des parcelles BE 257 qui porte le groupe scolaire Montizalguier et, BE259 et BE260 les espaces verts et boisés actuels,
- la commune affiche sa volonté de conserver la partie libre de la parcelle BE257 pour accueillir des services publics futurs auxquels il faudra pouvoir accéder aisément,
- le centre commercial doit être modernisé
- la construction de logements dont de logements sociaux est attendue par la commune la hauteur des constructions de logements proposée à 12 mètres à la sablière est «traumatisante» dans un environnement pavillonnaire, lui-même au plus en R+1,

J'émet un avis favorable à la création du sous-secteur Ube soumis à l'enquête publique modification n°4 du PLU de la commune de l'Union, avec deux réserves et deux recommandations

La réserve n°1 porte sur la hauteur des constructions qui doit être limitée à 10 mètres à la sablière, hauteur permettant de réaliser 3 niveaux et un niveau avec des appartements dits attiques.

La réserve n°2 porte sur l'espace vert protégé qui doit rester dans les limites des parcelles BE259 et 260.

La recommandation n°1 est de prendre en considération le devenir des commerces et services existants lors de l'instruction des projets.

La recommandation n°2 est de réfléchir dans le cadre de la préparation du prochain PLUI-H à un règlement de certains espaces de la zone UB actuelle permettant de concilier densification et objectifs de production de logements sociaux.

2.11.2 Sur le point d'objet n°2. La modification d'article UA et UB du règlement écrit

Vu ce qui précède

Après avoir pris connaissance du dossier soumis à l'enquête publique dont les objectifs du porteur de projet, avoir consulté les textes en vigueur dont les règlements des zone UA été UB du PLU de la commune, entendu les requérants et analysé leurs observations écrites, vu les réponses du porteur de projet aux questions posées dans le rapport de synthèse,

J'émet un avis favorable à la modification des articles UA 2.6 et UB 2.3 du règlement écrit du PLU de la commune de l'Union, sans réserve ni recommandation.

2.11.3 Sur le point d'objet n°3 ; L'instauration d'ERL (espaces réservés logements)

Vu ce qui précède

Après avoir pris connaissance du dossier soumis à l'enquête publique dont les objectifs du porteur de projet, avoir consulté les textes en vigueur dont le PADD applicable et les règlements des zone UA été UB du PLU de la commune, visité le site 8 – 10 avenue de Toulouse, entendu les requérants et analysé leurs observations, lu et analysé les réponses du porteur de projet aux questions posées dans le rapport de synthèse

J'émet un avis favorable sans réserve avec une recommandation à l'instauration des 3 ERL avenue de Toulouse

La recommandation est de prendre en considération le devenir des commerces et services existants lors de l'instruction des projets.

Fait à Castres, le 7 février 2023



Daniel Astruc
Commissaire enquêteur