

ENQUETE PUBLIQUE RELATIVE
à
la déclaration de projet
valant mise en comptabilité du PLUi
Quartier de Figuerolles à Gignac la Nerthe

CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVE
PAR CELLES-CI
DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Désigné par décision N° E22000079 / 13 du 5 octobre 2022 de Madame la Première Vice-Présidente du Tribunal Administratif de Marseille, reprise par l'article 6 de l'arrêté n° 22 / 364 / CM du 3 novembre 2022 de Madame la Présidente de la Métropole Aix-Marseille-Provence.

Je soussigné, Daniel MAROGER, ingénieur en chef territorial retraité, commissaire enquêteur, faire part ci-après de mes conclusions et de mon avis motivé par celles-ci, relatif à la déclaration de projet valant mise en comptabilité du PLUi quartier de Figuerolles à Gignac-la-Nerthe.

CONCLUSIONS, SUGGESTIONS ET
RECOMMANDATIONS

I - Au titre de la déclaration de projet :

I-I – Le projet déclaré est un programme de construction :

Comme le précise la première phrase de l'article L 300-6 du Code de l'Urbanisme, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du Code de l'Environnement, se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens du présent livre ou de la réalisation d'un programme de construction.

Par ailleurs, ce programme de construction de 457 logements se fera sur un site d'ores et déjà artificialisé, dans le cadre du renouvellement urbain de secteurs de la commune le nécessitant.

I-II – Le projet déclaré n'est pas dépourvu d'intérêt général :

Le projet déclaré ayant motivé cette procédure d'enquête publique, est un programme de construction de 457 logements, dont 30 % de ceux-ci seront des logements sociaux en application des obligations de mixité requises par l'article L 302-5 du Code de la Construction et de l'Habitation, dispositif législatif fixant à un minimum de 25 % du nombre de résidences principales, celui des logements sociaux sur le territoire communal.

Ce programme de construction de 457 logements n'est pas dépourvu d'intérêt général :

- d'une part, il répond aux besoins dus à la progression démographique de la commune,
- d'autre part, il offre un nombre de logements sociaux légèrement supérieur au minimum requis.

Par ailleurs, le projet déclaré n'est pas contraire à l'intérêt général dès lors qu'il s'inscrit parfaitement dans les objectifs économiques, sociaux et urbanistiques poursuivis par la collectivité, notamment dans le cadre du renouvellement urbain.

Il s'agit d'un projet formant une opération d'aménagement au sens de l'article L 300-1 du Code de l'Urbanisme :

- d'une part, il permet le renouvellement urbain,
- d'autre part, il répond aux besoins d'une politique locale de l'habitat.

I-III – Suggestion de phasage de livraison des logements :

Bien qu'il ne soit pas dépourvu d'intérêt général tel qu'il est présenté et justifié par le dossier d'enquête publique, ce programme de construction doit être analysé à l'échelle de la commune pour en mesurer les impacts eu égard à son importance en nombre de logements simultanément construits.

En effet, 457 logements représentent une augmentation de la population pouvant atteindre 1000 habitants, déduction faite des mutations internes dues au desserrement des ménages. En pourcentage cet accroissement du nombre d'habitants sera d'environ 10 %.

Cette augmentation de 10 % de la population devait être progressive sur une dizaine d'années, dès lors que le PADD du PLUi projette une progression moyenne de 50 logements par an. Or, cette augmentation de la population de 10 %, sera concentrée sur moins de 3 ans.

Il est patent que l'arrivée sur le territoire communal de 1000 habitants de plus sur moins de 3 ans doit pouvoir être absorbée, qu'il s'agisse des écoles, des transports publics, ou des services sociaux.

Le Maire de la commune n'occulte pas l'importance de ces paramètres-là auxquels il faut répondre. Ils sont d'ailleurs évoqués dans le procès-verbal de l'examen conjoint, et nous avons échangé à ce sujet à l'occasion de notre rencontre au cours d'une de mes permanences.

Le résultat de l'enquête publique faisant partie des aides à la décision, je suggère de prendre en compte cette augmentation de la population sur une courte période, à l'effet d'envisager un phasage des livraisons de logements permettant de faciliter la maîtrise des effets induits.

I-IV – Suggestion d’augmentation du pourcentage de logements sociaux :

En ce qui concerne la mixité sociale, l’importance du programme aurait dû conduire dans le contexte local à un pourcentage plus significatif de logements sociaux.

Sans rejoindre la logique mais sévère suggestion de la DDTM exprimée à l’occasion de la réunion de l’examen conjoint, de fixer ce pourcentage à 50 % au motif qu’il s’agit d’un des derniers fonciers urbanisables de la commune, je considère que 30 % laissent une trop modeste part de 5 % au rattrapage du déficit sur le nombre de logements du projet déclaré.

Le résultat de l’enquête publique faisant partie des aides à la décision, je suggère de doubler le rattrapage en portant le pourcentage de logements sociaux à 35 %.

L’importance quantitative de ce programme de construction offre une possibilité de mixage qu’il serait regrettable de ne pas exploiter. Par ailleurs, cette majoration de 5 % supplémentaires inscrite en réduction du déficit de logements sociaux affiché par la commune, serait de nature à conforter l’intérêt général du projet déclaré en relevant son volet social.

I-V – Suggestion d’intégration formelle de l’emprise du parking public dans l’OAP pour ajouter à l’emplacement réservé, l’obligation de compatibilité avec les orientations :

L’absence de maîtrise foncière de cet espace, attestée par l’état d’avancement des maîtrises foncières du bilan de la concertation, pouvant conduire à un immobilisme de longue durée au motif que la vocation des lieux découlant d’un emplacement réservé n’est pas intangible, il paraît souhaitable pour affirmer la motivation de l’emplacement réservé, de cristalliser la vocation des lieux en intégrant le parking public dans les orientations d’aménagement.

Le résultat de l’enquête publique faisant partie des aides à la décision, je suggère d’intégrer formellement le parking public à l’OAP.

I-VI – Recommandations au sujet de la maîtrise des eaux pluviales :

Il est incontestable que le projet ne sera pas de nature à augmenter le débit instantané des eaux pluviales provenant de son impluvium :

- d’une part, la surface de terrain pouvant assurer la percolation sera plus importante que celle de l’état des lieux,
- d’autre part, la mise en place du dispositif d’écêtement de 50 litres de rétention par mètre carré imperméabilisé (toitures et voies) imposé par les règles du PLUi, réduira sérieusement le débit instantané de rejet vers l’exutoire par rapport à l’actuel.

En revanche, le projet déclaré ne sera pas protégé des ruissellements provenant de l’amont, ou des retours d’aval dus à l’insuffisance des ouvrages et fossés.

En effet, comme le met en exergue l’étude réalisée à la demande de Bouygues Immobilier par le BET Cerretti, document dont j’ai reçu communication suite à mon interrogation au sujet des eaux usées, la capacité des ouvrages n’est pas à l’échelle du bassin versant.

Alors qu’au regard de la nature du revêtement du fossé et de sa pente, sa capacité d’évacuation varie de 2,5 à 5 mètres cubes seconde, l’apport du bassin versant peut être supérieur selon l’occurrence de l’évènement à 30 mètres cubes seconde.

Le PLUi figurant en amont du projet déclaré un emplacement réservé pour un bassin de rétention (B / 065), je recommande d'acquérir le foncier et de rendre l'ouvrage opérationnel, avant la livraison des logements de l'opération ayant motivé cette enquête publique.

Je recommande par ailleurs d'aménager en amont du projet déclaré, un ouvrage d'écrêtement sur le foncier appartenant au domaine public (Etat, département, commune), situé entre l'ouvrage de passage d'eaux pluviales de l'ancienne route départementale, et celui du boulevard urbain débouchant en bordure de l'emplacement réservé du parking public (P / 032).

Mes recommandations rejoignent les dispositions de l'OAP, dont la page 9 évoque la prise en compte du risque d'inondation.

Une partie du terrain d'assiette du projet déclaré est à l'intérieur d'un secteur fréquemment inondé ; il est impératif de réduire la vulnérabilité des lieux avant qu'ils soient habités, pour ne pas aggraver une situation parfaitement connue.

II - Au titre de la mise en compatibilité du PLUi :

II-I – La mise en compatibilité est traduite par deux interventions sur le PLUi actuellement opposable :

Comme le précise l'article L 153-54 du Code de l'Urbanisme, une opération faisant l'objet en application de l'article L. 300-6-1 de ce même code d'une déclaration de projet, et qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un plan local d'urbanisme, ne peut intervenir que si l'enquête publique concernant cette opération a porté à la fois, sur l'utilité publique ou l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence.

Par ailleurs, l'article R151-20 du Code de l'Urbanisme fixe les conditions d'ouverture à l'urbanisation d'une zone d'urbanisation future, notamment les conditions d'aménagement définies par les OAP.

Le terrain d'assiette du projet déclaré étant situé en zone « AU1 » du PLUi, zone à urbaniser stricte à vocation principale d'habitat, c'est seulement l'emprise du projet déclaré qui doit être ouverte à l'urbanisation en remplaçant la zone AU1 par la zone AUH. Il s'agit de la première et plus importante intervention de mise en compatibilité du PLUi.

Cette emprise du projet devenue zone AUH, le règlement de portée générale de cette zone doit être adapté au secteur créé pour reprendre les dispositions particulières issues de l'OAP. Il s'agit de la deuxième intervention de mise en compatibilité du PLUi, moins importante mais nécessaire pour garantir le respect du parti urbain défini par l'OAP.

Ces deux interventions font l'objet de réserves indissociables de mon avis favorable. Elles sont motivées par les éléments d'appréciation ci-après développés.

II-II - Différence d'emprise foncière du projet déclaré, entre les documents de la concertation préalable et ceux de l'enquête publique :

Bien que cette différence d'emprise foncière entre le dossier de la concertation et celui de l'enquête publique ne paraisse pas substantielle, dès lors que le nombre de logements du projet déclaré n'est pas modifié, elle a des conséquences au titre de la mise en compatibilité du PLUi.

La réduction de surface de l'emprise globale du projet déclaré et des emplacements réservés l'accompagnant, en remplaçant un emplacement réservé par des constructions, exclut de fait 3 parcelles (section BE n° 17, 19, 244) du périmètre de celui-ci.

Alors que la notice de présentation ne fait pas état de cette modification d'emprise et d'affectation d'un îlot foncier, motivée semble-t-il par une incertitude de maîtrise foncière des parcelles section BE n° 17, 19 et 244, certaines pièces du dossier d'enquête publique peuvent être déroutantes en présentant parfois le projet déclaré dans la version de la concertation préalable.

A titre d'exemple, le procès-verbal de l'examen conjoint figure aux pages 13 et 14 un document graphique, celui de la page 13 représente le projet dans sa version enquête publique, celui de la page 14 fait une présentation de la version concertation.

Par ailleurs, au-delà du fait que l'étude complémentaire relative à la desserte des îlots immobiliers annexée à ce procès-verbal, présente et détaille uniquement la version de la concertation préalable, l'avis délibéré de la MRAE ne figure que cette version-là.

Enfin, alors que le document « zonage après modification » page 29 de la notice de présentation incorpore, semble-t-il à tort dès lors qu'elles ne sont plus l'assiette de constructions du projet déclaré, les parcelles section BE n° 17, 19 et 244 à l'intérieur de la zone AUH, le document « principe de composition urbaine » page 39 de la notice de présentation les fait figurer dans les activités économiques à conserver.

Si rien ne fait actuellement obstacle à ce que les activités économiques soient conservées sur les parcelles section BE n° 17, 19 et 244, elles ne peuvent en revanche bénéficier d'un classement en zone AUH dans le cadre de la déclaration de projet, dès lors qu'elles ne sont pas (ou plus par référence aux documents de concertation) l'assiette de tout ou partie des constructions du projet déclaré ayant motivé l'enquête publique, et plus particulièrement la mise en compatibilité du PLUi.

Ces parcelles section BE n° 17, 19 et 244 d'une contenance globale de 9.940 mètres carrés, offrant un potentiel de 11.150 mètres carrés de plancher (environ 174 logements) ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation, alors qu'elles ne font pas (ou plus par référence au document de concertation) partie du projet déclaré dont l'intérêt général motive l'ouverture à l'urbanisation.

Une autre parcelle cadastrale ne fait pas partie de l'assiette foncière du projet déclaré, qu'il s'agisse d'ailleurs de la version concertation préalable ou de celle de l'enquête publique. Cette parcelle section BD n° 119 d'une contenance de 2.346 mètres carrés, devant bénéficier du classement en zone AUH comme les parcelles BE n° 17, 19 et 244, je l'inclus dans ma réserve indissociable de mon avis favorable.

Cette parcelle de 2.346 mètres carrés offrant un potentiel de plus de 2.630 mètres carrés de plancher (environ 41 logements) ne peut être ouverte à l'urbanisation, dès lors qu'elle ne fait pas partie du projet déclaré dont l'intérêt général motive l'ouverture à l'urbanisation.

S'agissant d'une procédure de déclaration de projet, celui-ci est constitué par un ensemble immobilier de 457 logements, seul le terrain d'assiette de cet ensemble immobilier doit bénéficier d'une mise en compatibilité du PLUi. Le dispositif de mise en compatibilité ne fait pas cette distinction.

Il semblerait qu'au-delà du problème de maîtrise foncière ayant modifié le périmètre actif après suppression d'un emplacement réservé, une confusion entre l'emprise de l'OAP fixant les orientations et celle du projet devant y souscrire, soit à l'origine de la divergence de vision me conduisant à soustraire mon avis favorable à l'ouverture à l'urbanisation des parcelles n'étant pas l'assiette du projet déclaré.

Les parcelles ne constituant pas l'assiette du projet déclaré présentent un potentiel de 13.780 mètres carrés de surface de plancher soit 215 logements, en prenant le même rapport entre la surface de terrain et la surface de plancher que celui du projet déclaré. Ce potentiel de 215 logements supplémentaires, ne peut être intégré à l'opération déclarée, dès lors qu'il porterait le nombre de logements à 672 et ferait totalement sortir le projet immobilier de l'épure temporelle des besoins à l'échelle de la commune.

II-III – Adaptation du règlement de la zone AUH pour répondre aux dispositions de l'OAP :

Les dispositions de l'OAP sont remarquables ; elles traduisent une volonté d'intégration environnementale de grande qualité de ce projet de renouvellement urbain et de densification maîtrisée qu'il est impératif de garantir. Or, les orientations n'ayant pas valeur de règles puisqu'elles ne font que traduire les ambitions du PADD, il convient de les conforter en faisant entrer certaines de leurs dispositions dans le normatif de la zone, lorsque celui-ci ne reflète pas la disposition correspondante de l'OAP.

L'avis de la MRAE fait d'ailleurs état page 8 de ce besoin de traduction par la règle en indiquant : « *Les extraits (hauteur et coefficients d'espaces verts) figurant dans la notice de présentation ne permettent pas de vérifier pleinement la pertinence de la traduction réglementaire de la prise en compte de l'environnement par le PLUi mis en compatibilité sur des enjeux environnementaux importants tels que le bruit et la qualité de l'air, ou encore le paysage.* »

Il est indiqué page 9 de l'OAP, reproduction ci-dessous en italique gras :

« Un recul face au boulevard est marqué par des espaces de transition, essentiellement aménagé en espaces végétalisés linéaires, permettant de hiérarchiser les espaces, diversifier les usages et de prolonger la trame végétale existante aux abords du site. »

Seule une traduction plus formelle de ces dispositions aux articles 6 et 10 du règlement garantira qu'elles soient opposables et effectives.

« Par ailleurs, des espaces de convivialité et de détente, caractérisés par l'intégration de la nature en milieu urbain et participant à la vie de quartier, seront réalisés dans la continuité des espaces habités. »

Là également une traduction plus formelle à l'article 10 garantira la réalisation.

« La mise en scène de cette perspective se fait par la création d'un front urbain structuré le long du boulevard urbain, dans lequel vide et plein s'alternent, ainsi que par un épannelage variant entre R+2 et R+3 partiel. »

L'obligation d'alternance entre vide et plein sur une même unité foncière, peut être formellement traduite à l'article 9 pour être opposable.

Pour pouvoir imposer un épannelage, alors que l'article 5 renvoi à l'OAP limitant sans restriction la hauteur des façades à 13 mètres, il faut que l'OAP module la règle de hauteur en fonction des paramètres motivant cette modulation, notamment les morphologies environnantes paraissant être à l'origine de l'épannelage.

Par ailleurs, comme je l'indique dans un commentaire de mon rapport sur le déroulement de l'enquête, la surface de plancher prévue (29.603 mètres carrés) étant inférieure à 3 fois l'emprise au sol des constructions (28.093 x 0,40 = 11.237,2 mètres carrés), la hauteur des façades peut être limitée à 9 ou 10 mètres, avec éventuelle introduction d'un dépassement à 13 mètres limité à 25 % de la surface de toiture, pour ne pas faire obstacle à quelques R+3 partiels affirmant l'épannelage si le parti architectural le requiert.

Il est indiqué pages 10 et 12 de l'OAP, reproduction ci-dessous en italique gras :

« Pour cela les stationnements privés seront intégrés dans les constructions.

Les stationnements sont gérés en lien direct avec les immeubles d'habitations et répartis en sous-sol ».

Seule une traduction formelle de cette obligation à l'article 11, garantira une prise en compte de cette importante obligation par les permis de construire.

III – Avis du commissaire enquêteur :

La finalité première de la procédure de déclaration de projet régie par l'article L 300-6 du Code de l'Urbanisme, est la mise en compatibilité simple et accélérée des documents d'urbanisme, pour répondre à un besoin d'adaptation à un projet n'étant pas dépourvu d'intérêt général.

Il est donc impératif pour pouvoir utiliser cette procédure, que l'intérêt général du projet déclaré soit bien établi au regard des enjeux étayant sa motivation.

Le projet de construction d'un ensemble immobilier de 457 logements ayant fait l'objet de cette enquête publique, répond parfaitement aux différents critères d'évaluation de son intérêt général.

En premier lieu, il offre les logements nécessaires pour répondre aux besoins exprimés par le PADD :

- prise en compte d'un solde naturel positif dû à la jeunesse d'une grande partie de la population de la commune,

- prise en compte du desserrement des ménages consécutif à l'entrée dans la vie d'adultes des enfants,
- prise en compte d'un solde migratoire positif ayant de nombreuses origines, qu'il s'agisse de la réduction du temps de déplacement entre le lieu de résidence et celui où l'activité est exercée, d'impératifs professionnels, ou de l'attractivité des communes périphériques, motivations les plus fréquemment exposées pour justifier un changement de lieu de résidence.

En second lieu, il offre une mixité sociale supérieure de 5 % au minimum requis.

En troisième lieu, il ne consomme pas de nouveaux espaces puisqu'il s'inscrit dans un programme de renouvellement urbain.

En quatrième lieu, il assure une densification bien équilibrée de son assiette foncière, en développant du résidentiel à l'intérieur d'une enveloppe urbaine existante.

En cinquième et dernier lieu, il réduit l'artificialisation de l'assiette foncière qu'il occupe, d'une part, en consacrant 50 % de la surface de celle-ci aux espaces extérieurs avec occupation des deux tiers en pleine terre, d'autre part, en imposant le stationnement des véhicules au sous-sol des constructions.

J'émet un avis favorable à cette déclaration de projet valant mise en compatibilité du PLUi, assorti de deux réserves indissociables de cet avis favorable.

- **Première réserve : seules les parcelles cadastrales servant d'assiette au projet déclaré et à l'emplacement réservé pour un parking public seront ouvertes à l'urbanisation en bénéficiant du zonage AUH.**
- **Deuxième réserve : le règlement de la zone AUH devra formellement intégrer les orientations de l'OAP aux articles 5, 6, 10 et 11.**

Istres le 6 janvier 2023
Le commissaire enquêteur

Daniel MAROGER

