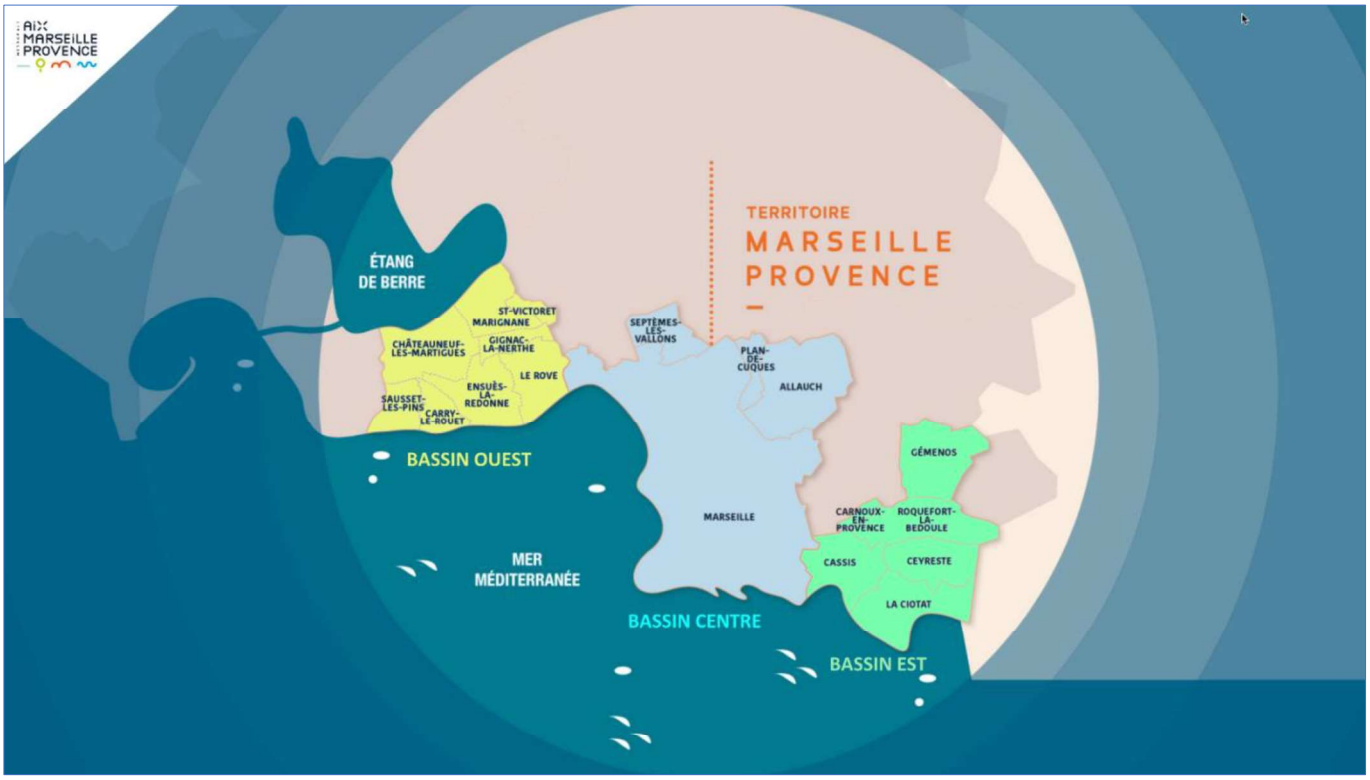
TOME III

PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL

DU TERRITOIRE MARSEILLE-PROVENCE

MODIFICATION N° 2



CONCLUSIONS MOTIVÉES
ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Signifié au maître d'ouvrage le 31 mars 2022

<u>Commission d'enquête composée de</u> :

François RESCH (président)
Marcel HUARD (membre)
Pierre LAYE (membre)

Enquête publique du 19 janvier au 21 février 2022. Arrêté n° 21/187/CT du 26 novembre 2021
Commission d'enquête désignée par le tribunal administratif de Marseille.
Décision N° E210000118/13

CONCLUSIONS MOTIVEES
ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

SOMMAIRE

1. OBJET DE L'ENQUETE ET PRESENTATION DU PROJET

2. ORGANISATION ET DÉROULEMENT DE L'ENQUETE

3. ANALYSE DU PROJET ET INTERPRETATION DES OBSERVATIONS

4. COCLUSIONS MOTIVEES

5. AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

1. OBJET DE L'ENQUÊTE ET PRESENTATION DU PROJET

- Les objectifs de la modification n° 2 sont les suivants :

  - Adaptation des emplacements réservés (ajouts, suppressions, rectifications).
  - Intégration de mesures favorisant la nature en ville.
  - Meilleure prise en compte des risques naturels.
  - Évolution des droits à construire (majoration ou minoration).
  - Ajout de protections patrimoniales ou environnementales.

  Il s'agit d'une modification de droit commun, selon les articles L.153-41 à 44 du Code de l'urbanisme avec notification préalable aux PPA et Avis de l'Autorité environnementale (Ae). Si les PPA donnent un avis, ces derniers doivent être joints au dossier d'enquête. Il en est de même de l'avis de l'Ae.
  La métropole a choisi de procéder à une concertation préalable (non obligatoire) qui s'est déroulée du 15 avril au 15 septembre 2021. Son principal objectif était de donner au public une information claire sur le contenu de la modification n°2. Un rapport a été publié pour présenter son déroulement, son objet, son bilan et les enseignements qui peuvent en être tirés. **La commission d'enquête n'a pas trouvé à cet issue un public plus averti sur les enjeux**.

- Le rapport de présentation expose le contexte de cette Modification n°2, l'ensemble des motifs qui l'ont suscité et détaille les dispositions réglementaires avant et après chaque modification. Une évaluation environnementale est également fournie pour chacune d'entre elles.
  Il y a au total 400 modifications.

  La commission d'enquête a estimé que le dossier d'enquête publique est complet, cohérent et qu'il respecte les dispositions de l'article R.151-5 du code de l'urbanisme.

2. ORGANISATION ET DÉROULEMENT DE L'ENQUETE

- Le maître d'ouvrage et l'autorité compétente sont la Métropole Aix-Marseille-Provence, établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de PLU et de document d'urbanisme en tenant lieu. La Métropole joue également le rôle d'autorité organisatrice. Le dossier d'enquête publique a été élaboré par la Direction de la planification et Urbanisme de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence.

- La préparation et le suivi de l'enquête ont nécessité 17 réunions internes à la Commission d'enquête et 8 réunions externes avec la Métropole. Ces réunions ont toutes donné lieu à des ordres du jour.

  Une discussion approfondie a eu lieu concernant l'utilisation du registre numérique e-plui de la métropole et celle du registre numérique de l'enquête. Les responsables techniques des deux registres ont bien compris le problème d'origine purement éthique qui se posait. Ils travailleront ensemble à les **rendre compatibles pour les prochaines enquêtes publiques**. Dans cette attente et, au vu de l'urgence due aux délais, il a été décidé par les commissaires enquêteurs d'utiliser et de renseigner les deux registres.

- Des visites de préparation ont été effectuées par chaque commissaire enquêteur dans ses lieux de permanence où les affichages des avis d'enquête ont pu être vérifiés. Ces visites ont également permis aux commissaires enquêteurs de discuter avec les responsables techniques des services de l'urbanisme de chaque commune et parfois même avec les adjoints en charge de l'urbanisme.
  Les publications dans la presse locale ont été effectuées selon les dispositions légales.

  La commission juge que la publicité a été conforme à la réglementation.

- L'avis d'enquête publique était consultable sur le registre dématérialisé accessible sur le site internet dédié à l'enquête publique :
  https://www.registre-numerique.fr/enquetepublique-pluimp-modif2

  Les dossiers et les registres au format papier (au total 21 fois 1464 pages plus 166 planches), après avoir été paraphés par les membres de la commission d'enquête, ont été déposés par la métropole dans les 19 sites de permanences.

  La commission juge que les documents étaient suffisamment accessibles au public pendant toute la durée de l'enquête.

- Les permanences ont été assurées par les membres de la commission d'enquête aux dates et lieux définis par l'article 14 de l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique du 26 novembre 2021. Le nombre de permanences a été de trois demi-journées au siège de la DG « la ville plus verte et plus durable » de Marseille, de deux demi-journées au siège de la métropole et dans les mairies des villes de La Ciotat, Marignane et Septèmes-les-Vallons. Le nombre de permanences dans les autres communes a été d'une demi-journée.
  Il apparaît qu'il aurait été souhaitable de **prévoir au moins une permanence supplémentaire pour la ville de Marseille.**
  L'organisation matérielle de l'accueil du public et des permanences des commissaires enquêteurs, à la demande de la métropole, a été de la responsabilité des communes.

  La commission juge que la disponibilité des commissaires enquêteurs vis-à-vis du public a été, à quelques exceptions près (DG Marseille, Allauch, Marignane, Le Rove) suffisante.

- L'enquête a été clôturée le lundi 21 février 2022 à 17h00.
  Considérant que la masse de requêtes arrivée dans les tous derniers jours de l'enquête, a été bien supérieure à celle prévue par le Maître d'Ouvrage, une demande de report de deux semaines des dates de remise du PV de synthèse et, par voie de conséquence, du rapport final, a été adressée au maître d'ouvrage qui l'a acceptée. Ce report était nécessaire pour effectuer un dépouillement et une analyse des observations de manière rigoureuse et méthodique.

  Le procès-verbal a donc été remis au Maître d'ouvrage le 16 mars au lieu de la date prévue du 2 mars 2022.

  Il est à noter que lors de la nomination de la commission d'enquête, le Président pressenti avait demandé la constitution d'une commission d'enquête d'au moins 5 membres. En effet, l'enquête publique de la modification n°1 avait suscité une centaine d'observations avec une commission d'enquête de 3 commissaires enquêteurs. Pour la concertation publique préalable à cette modification n° 2 on a noté plus de 458 observations. **Finalement il y a eu 752 observations, ce qui a amené le président de la commission d'enquête à adresser cette demande de report.**

  L'enquête publique s'est déroulée dans un climat serein et sans aucun incident.

3. ANALYSE DU PROJET ET INTERPRETATION DES OBSERVATIONS

3.1 Analyse du projet de modification n°1 du PLUi du Territoire Marseille-Provence.

Il est normal qu'un PLUi puisse évoluer dans le temps. Pour cela le Territoire a choisi comme « outil » la procédure de « modification ». C'est dans cet esprit que la Métropole a décidé qu'un cycle permanent de modifications soit prévu pour faire « vivre » le PLUi avec le temps.
Il est donc tout à fait justifié qu'après une première modification, de nature « corrective », une modification n°2 plus structurante soit proposée. **Son utilité n'a pas échappé à la commission**.

Au total, il s'agit de plus de **400 points de modification proposés** dont près d'une centaine concerne des « emplacements réservés ». Parmi les observations du public, seulement une petite cinquantaine (48) concerne des points soumis à l'enquête publique.
Cela indique que la grande majorité d'entre eux sera mis en place après l'adoption de la modification n°2.

- Analyse des réponses des communes en tant que PPA

La commission souligne que, malgré une saisine de toutes les mairies en tant que PPA (18) par lettre de la Métropole datée du 21 septembre 2021, seules cinq d'entre elles ont formulé une réponse adressée au maître d'ouvrage avant la fin de l'enquête. Il s'agit des mairies de Marseille, de Sausset-les Pins, d'Ensuès-la-Redonne, d'Allauch, et de Gignac la Nerthe. Ceci ne les a pas empêchés de doubler et amender leur avis de PPA par le dépôt d'une requête sur le registre.
Pour celles qui n'avaient pas formulé de réponses au titre des PPA, certaines (Le Rove, La Ciotat, Châteauneuf-les-Martigues, Ceyreste et Plan-de-Cuques) ont jugé utile de le faire sur le registre d'enquête.
De même l'expression de l'avis de la mairie de Marseille n'a pas empêché des mairies d'arrondissement d'exprimer leurs avis, indépendamment de la mairie centrale.
La commission d'enquête recommande la mise en place d'une sensibilisation auprès des communes sur leur rôle de Personne publique Associée tel que prévu par les textes.

Par ailleurs la commission d'enquête souligne également qu'un grand nombre de visiteurs a été orienté par les services municipaux des villes, vers les permanences des commissaires enquêteurs alors que leur requête relevait d'une révision et non d'une modification.

- Analyse de la réponse de la DDTM

La commission remarque que l'avis de la DDTM n'a pas été suivi en ce qui concerne la mixité sociale. L'insuffisance de l'offre de logements locatifs sociaux est très regrettable. Le cas de la ville d'Allauch est préoccupant dans sa nouvelle réorganisation des OAP.
L'attente de l'élaboration du Programme Local de l'Habitat (PLH) ne doit pas freiner le rattrapage des communes déjà en déficit.

C'est une Recommandation forte de la Commission d'enquête : le rattrapage en matière de mixité sociale des communes les plus carencées devra être abordé prioritairement avec le PLH et la Modification n°3.

3.2. Avis et observations du public

Il est à remarquer que seulement environ 6% des requêtes du public sont contenues dans la modification n°2 soit 48/752. **Une réflexion est donc à mener pour faire émerger une méthode permettant d'améliorer ce « taux de recevabilité »**.

- Les observations ont été classées selon les thèmes suivants :

Zonage 1 : Ns, Nh, A1, A2	152	OAP	20	Voirie	22
Zonage 2 : autres	217	Mixité sociale	8	Patrimoine	10
EBC, EVP	53	Règlement	45	Divers	96
Emplacements réservés	104	Risques	22	Non publié	4

Les trois premiers thèmes qui focalisent le plus l'attention des requérants sont :
- Le zonage 1 + zonage 2
- Les emplacements réservés
- EBC, EVP
- Le règlement

En ce qui concerne le zonage 1 et les EBC, on voit bien que si les citoyens sont demandeurs d'une « ville verte », les propriétaires ne sont pas encore prêts à en accepter tout le prix. Il faudra sans doute dans l'avenir mieux communiquer sur ces nécessaires orientations, mais rester attentif à une réelle stabilisation de la règle dans le temps (fermeture de fenêtres, modifications marginales de zonage...).
Le règlement est aussi un thème dominant mais qui est plus le fait de professionnels de la construction que de particuliers.
Les emplacements réservés, notamment d'élargissement de voirie, sont également en nombre important. Ceci montre que souvent le particulier a « oublié » l'origine de ces ER. Sans doute aussi faudrait-il vérifier leur pertinence dans le temps qui peut varier au fil de

l'évolution des modes de déplacement et des plans successifs de circulation. Il faudra également mieux expliquer pourquoi les ER « LINEA » doivent rester en place même si la DUP a été annulée.

- Un grand nombre de questions récurrentes concernent les zones UM1. Elles ont été l'objet de certaines incompréhensions de la part du public.

3.3. Avis de la commission

La commission ne donne un avis que sur les éléments du projet de modification qui a été notifié aux personnes publiques associées, qui a reçu un avis de l'Autorité environnementale, et qui a été mis à l'enquête publique.
Parmi les 752 observations reçues sur le registre numérique, 48 seulement sont contenues dans la modification n° 2 et 704 ne le sont pas. Sur ces 704 observations, 6 méritent d'être soumises au maître d'ouvrage et lui ont été transmises.
Les commissaires ont analysé l'ensemble des 752 observations. Leurs remarques sont transcrites dans les tableaux joints en annexe dans le dossier final et pourront ainsi être utilisés par le Maître d'ouvrage.
La commission d'enquête a posé deux questions à la Métropole. La première concerne les problèmes de mixité sociale : état des lieux des communes vis à vis de la loi, orientation de leur politique en logements sociaux et rôle de la métropole sur cette question sensible à plusieurs niveaux. La seconde a trait à la politique de la Métropole sur les modifications : sollicitations des communes, politique d'ensemble ?

Les réponses apportées ne sont pas simples mais elles ont tendance à aller dans un sens positif.

4. CONCLUSIONS MOTIVEES

La commission d'enquête a pris connaissance du projet de modification n°2, des avis de la DDTM de ceux de l'Autorité environnementale et de l'ensemble des autres PPA. Elle a analysé et pris en compte les contributions du public et a entendu le Maître d'ouvrage sur les réponses apportées par lui à l'ensemble des observations.
La commission est bien consciente de la complexité des problèmes de création de logements sociaux sur le territoire de Marseille Provence mais aussi de l'urgence à trouver des solutions rapidement via le PLH et la modification n°3.

Elle juge que l'ensemble des 400 mesures prises par cette modification vont dans un sens positif par rapport aux objectifs fixés dès le départ.

5. AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

A l'issue de l'enquête et au vu des éléments d'analyse et de synthèse recueillis et présentés ci-dessus

La commission d'enquête émet à l'unanimité un

AVIS FAVORABLE

Marseille, le 31 mars 2022

François RESCH Président	**Marcel HUARD** Membre	**Pierre LAYE** Membre

Compagnie des Commissaires Enquêteurs Provence Alpes

CCEPA