

**ENQUETE PUBLIQUE RELATIVE A LA MODIFICATION N°1 DU PLU
DE LA COMMUNE DE PINSAGUEL**

AVIS ET CONCLUSION DE LA COMMISSAIRE ENQUETRICE

Enquête réalisée du 4 mars 2024 à 9h au 4 avril 2024 à 12h

Sous la décision de nomination du Tribunal Administratif de Toulouse N° E24000014/31 du 08/02/2024

Prescrite par arrêté municipal de la commune de Pinsaguel N° 25-2024 en date du 14/02/2024

CONTEXTE GENERAL DE L'ENQUETE PUBLIQUE

La présente enquête publique s'inscrit dans le projet de modification du PLU de la commune de Pinsaguel. C'est la première modification, depuis l'approbation du plan, le 2 juillet 2019.

L'enquête publique a eu lieu du 4 mars au 4 avril 2024, à la mairie de Pinsaguel.

Quatre permanences ont eu lieu, comme prévu :

- le lundi 4 mars 2024 de 9 h à 12 h,
- le samedi 16 mars 2024 de 9 h à 12 h,
- le mercredi 27 mars 2024 de 14 h à 17 h,
- le jeudi 4 avril 2024 de 9h à 12h.

Des réunions préparatoires ont eu lieu le mercredi 14 février et le lundi 26 février, entre la commissaire enquêtrice, les services et les élus de la municipalité. Deux visites de terrain ont été effectuées le samedi 24 février et le samedi 2 mars.

Enfin, une synthèse des observations a été rendue à monsieur le maire le vendredi 12 avril, suivie de ses réponses le jeudi 25 avril.

Les conditions requises ou recommandées par la procédure de l'enquête publique ont été réunies : mise à disposition du dossier d'enquête en mairie, ainsi que sur un site dédié (registre numérique), jours et horaires des permanences variées (des jours ouvrés, un samedi, un mercredi, le matin et l'après-midi), possibilité de transmettre un courrier ou un email à la commissaire enquêtrice.

Malgré un retard de publicité légale avant le démarrage de l'enquête publique (une publication de l'avis 11 jours avant le démarrage de l'enquête publique au lieu de 15 jours, au moins dans un journal du département), la participation du public a été forte :

- 16 personnes reçues à la permanence ;
- 12 contributions écrites ;
- 136 visites sur le site de l'enquête publique et 309 téléchargements du dossier.

En effet, en plus des annonces légales et de l'affichage sur le territoire communal, la municipalité a beaucoup communiqué sur le projet de modification, ainsi que sur la tenue de l'enquête publique : 1 article dans le journal communal du mois de février, 2 articles dans la Dépêche du Midi, une réunion publique ayant réuni plus de 80 personnes la semaine précédant l'enquête publique.

Les personnes qui se sont rendues aux permanences avaient pour la plupart, déjà consulté le dossier en ligne. Toutefois, les échanges que nous avons eus ont permis de répondre à des interrogations, de clarifier certains sujets, de faire connaître à la commissaire enquêtrice, des préoccupations, des propositions, sans pour autant les consigner systématiquement dans le registre d'enquête.

L'avis conforme de la MRAe précise que le projet de modification N°1 du PLU de Pinsaguel n'est pas soumis à l'évaluation environnementale.

Parmi les avis formulés par les PPA, on note, en lien avec le dossier de modification proposé, les réserves suivantes :

- prévoir un seuil de déclenchement lié à la surface de plancher qui permettra de maintenir un bon niveau de production de logements sociaux ;
- fixer règlementairement les principes permettant une densification ultérieure en zone UC ;
- prendre en compte les observations du contrôle de légalité de 2019.

les recommandations suivantes :

- augmenter la hauteur des constructions dans l'OAP secteur 2 ;
- imposer du stationnement perméable dans les zones d'accueil d'activités ;
- augmenter la hauteur des constructions à 12 m dans la zone AUE ;
- instaurer un emplacement réservé destiné à accueillir une halte ferroviaire et un parking voyageurs le long de la voie ferrée dans la traversée du village.

les propositions suivantes :

- déplacer de l'emplacement réservé prévu le long de la Lousse (N°8), le long de la route existante.
- mettre en place des maillages réservés aux modes actifs desservant les arrêts de transport en commun (lignes 311-316-317)

LE PROJET DE MODIFICATION DU PLU DE PINSAGUEL

Dans le contexte de la loi Climat et résilience de 2021 qui oriente la construction vers les zones urbaines existantes et du dynamisme de l'agglomération toulousaine, la commune de PINSAGUEL située à moins d'une demi-heure du centre de Toulouse attire de nombreux promoteurs immobiliers.

La recherche d'optimisation foncière se traduit par l'utilisation des capacités maximales offertes par le PLU, souvent au détriment de la qualité urbaine et du cadre de vie. Ce phénomène contribue également à l'inflation foncière et immobilière.

Forte de ces constats et du recul offert par la pratique quotidienne du PLU approuvé en 2019, la commune de Pinsaguel a décidé de modifier son document d'urbanisme, afin de maîtriser la densité son territoire, notamment à travers ces OAP (Orientations d'Aménagement Programmées) et le CES (Coefficient d'Emprise au Sol).

Par ailleurs, la commune souhaite mettre en place une servitude de mixité sociale.

Dans les zones destinées à l'accueil d'activités, la rareté du foncier incite la collectivité, en collaboration avec Muretain agglo à prendre des mesures afin de mieux utiliser le foncier disponible.

Enfin, la commune profite de cette occasion pour

- mettre à jour certaines OAP,
- mettre à jour les emplacements réservés,
- compléter l'inventaire des éléments paysagers remarquables, notamment les arbres remarquables et
- modifier le règlement de la zone Nx (Château de Confluences).

AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Une démarche proactive de maîtrise de l'urbanisation

Le lancement de la modification du PLU en vue de maîtriser la densification démontre la volonté de la commune d'être acteur de son développement et sa capacité à questionner son plan d'urbanisme à la lumière des évolutions juridiques et des effets constatés au quotidien dans le fonctionnement et le paysage de la commune, dans un contexte métropolitain dynamique.

Comme cela a été souligné précédemment, en l'absence de maîtrise de l'urbanisation par la collectivité ce sont les acteurs privés qui construisent la ville, guidés par des objectifs financiers, sans prise en compte la qualité de vie des habitants.

A travers la démarche de modification du PLU, la commune de Pinsaguel prend les dispositions nécessaires pour maîtriser son développement.

Une recherche d'équilibre entre densité, considérations techniques et acceptabilité sociale

Dès l'élaboration de son PLU en 2019, la collectivité a identifié les secteurs de développement et leurs vocations à travers des OAP.

Avec l'intégration d'une fourchette plafond du nombre de logements autorisés, la commune précise les OAP, afin de rendre faisable techniquement et acceptable socialement l'accueil de nouveaux ménages. Suite à des observations formulées dans le cadre de l'enquête publique, quelques ajustements devront être réalisés.

Par exemple, la commune répond positivement à la demande de l'EPFO relative à la nécessité de pouvoir densifier davantage sur l'OAP secteur 2 (centre ancien), afin d'équilibrer financièrement le coût de l'opération eu égard du prix du foncier. Le passage du R+1 au R+2, selon la proposition de la commune, participera de la faisabilité de ce projet d'initiative publique.

De même, la proposition par la commune de limitation du nombre de logements à 6, au lieu de 6 à 8, sur l'OAP 3 chemin de Jordanis répond à la demande de monsieur BAJJI de préservation de l'intimité et des qualités paysagères de son quartier.

De plus, les OAP des secteurs 2 et 3 intègrent des principes qualitatifs :

- l'absence de vis-à-vis
- l'accès direct et à pieds à des espaces de nature
- le calme
- l'accès à un espace extérieur privatif
- l'accès à la lumière naturelle
- la limitation des effets de surchauffe estivale (îlots de fraîcheur)
- les espaces favorables à de bonnes relations de voisinage, entre partage et intimité,
- la qualité des espaces publics (paysage, qualité d'usages).

L'abaissement de du Coefficient d'emprise au Sol (CES) de 30 à 20 % dans la zone UC augment la surface de pleine terre en zone pavillonnaire. Cette mesure pourrait être mise à profit pour renforcer la végétalisation des quartiers.

En s'appuyant sur des outils règlementaires, la collectivité affine la forme de son projet de territoire pour la mettre en cohérence avec les capacités d'accueil et les aspirations des habitants.

Des objectifs de mixité sociale volontaires et concertés

Alors qu'elle n'est pas soumise à l'article 55 de la loi SRU, la commune de Pinsaguel intègre l'objectif du PLH (Plan Local d'Habitat) de création de 63 LLS (Logements Locatifs Sociaux) entre 2022 et 2027.

Jusqu'alors la construction des LLS était assignée géographiquement à des secteurs dédiés. Les objectifs reliés aux secteurs en zone AU ont été réalisés ou ils sont en cours de réalisation.

Avec le projet de modification du PLU, la commune de Pinsaguel souhaite instaurer une servitude de mixité sociale qui déclenche la réalisation de 30 % de logements sociaux (LLS) dans les opérations d'ensemble en zone U, égales ou supérieures à 10 logements.

Ces seuils ont été définis par la commune après concertation avec les bailleurs sociaux. En deçà de ces seuils, les bailleurs n'interviennent pas.

Dans son intervention en réunion publique, ainsi que lors de nos échanges, monsieur le maire a affirmé son attachement à la réalisation des logements sociaux prévus, pour répondre au besoin social (près de 70% des ménages français sont éligibles). De plus, il souhaite anticiper la soumission de la commune à l'article 55 de la loi SRU dans les années à venir.

A mon avis, la commune a la volonté de créer les logements sociaux prévus sur son territoire. Les termes de la servitude de mixité sociale sont adaptés aux besoins de construction de la commune et aux modalités d'intervention des bailleurs sociaux.

Une optimisation du foncier des zones d'activités économiques

Situées en périphérie de la ville, les zones d'activités économiques ont été développées par extension urbaine, dans une logique de disponibilité foncière.

Avec la perspective de la Zéro Artificialisation Nette (ZAN) imposée par la loi Climat et Résilience, la commune de Pinsaguel et Muretain aggro ont travaillé conjointement, afin de favoriser l'optimisation foncière.

Ainsi, le règlement a été modifié pour permettre l'implantation des bâtis en limite séparative. Le nombre de places de stationnement à créer sur le terrain d'assiette du projet n'est plus relié à la surface de plancher. Il doit être défini en fonction des besoins et de la nature de la construction, ainsi que du taux et du rythme de leur fréquentation.

Selon moi, ces dispositions vont dans le bon sens. Non seulement elles favorisent une consommation optimale du foncier, mais elles contribuent aussi à l'installation d'un plus grand nombre d'entreprises.

L'introduction de la destination bureaux pour le Château des Confluences

Pour ne pas bloquer un éventuel projet sur le secteur Nx « espace naturel et patrimonial du Château Bertier » la collectivité a souhaité supprimer l'interdiction des changements de destinations des autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire, notamment les bureaux.

Cette mesure accroît les possibilités de valorisation de cet ensemble patrimonial majeur de la commune, actuellement fermé et en attente de réhabilitation.

Les « arbres remarquables », un classement à préciser

La collectivité a intégré dans son PLU des bâtis et éléments paysagers au titre de l'article L151-19 du Code de l'Urbanisme, parmi lesquels des arbres remarquables. Ce classement a des conséquences pour l'arbre lui-même, mais aussi pour le terrain qu'il occupe, notamment en terme de constructibilité.

La commune a saisi la présente modification pour abonder l'inventaire, en identifiant de nouveaux arbres remarquables, « présentant une grande valeur culturelle, historique ou écologique, en raison de leur âge, de leur taille, de leur rareté, de leur beauté ou de leur importance mémorielle. »

Selon la municipalité, les arbres qui ont jusqu'à présent été classés arbres remarquables l'ont été soit parce qu'ils se trouvaient sur des espaces publics, soit parce qu'ils étaient dans des lieux qui ne présentaient pas d'enjeu d'aménagement parce qu'inconstructibles (zones N, PPRI aléa fort...).

La demande de classement en arbres remarquables formulée par madame Nicole BECANNE, au sujet d'arbres sis sur sa propriété, ainsi que de M. BAJJI, au sujet d'arbres sis sur une propriété privée voisine, en zone urbaine met en évidence la nécessité de définir les critères et la procédure de classement et faire connaître aux administrés les conséquences du classement d'un arbre en « arbre remarquable », notamment en zone urbaine.

Dans sa réponse au PV de synthèse, la commune propose de réaliser une étude, en collaboration avec le CAUE, afin d'approfondir ce sujet.

Le classement « arbre remarquable » contraint la constructibilité du terrain qu'il occupe. De ce fait, l'institution de ce classement doit être le résultat d'un processus défini et connu.

Un règlement graphique et écrit à préciser sur la zone AU0

Les échanges avec deux personnes qui se sont présentées à une permanence ont mis en évidence le fait que la légende du règlement graphique est identique pour les zones AUob et AUoa. De plus, le règlement écrit apporte très peu de précisions sur ces deux zones.

Dans sa réponse au PV de synthèse, la commune apporte les précisions suivantes : « *La zone à urbaniser « AUoa » et « AUob », correspond aux espaces situés entre la voie ferrée et la RD 820 et sur le secteur de Borde Blanche, ayant vocation à être urbanisés à moyen ou long terme par modification du PLU. La distinction tient à la question du phasage dans le temps de cet espace. »*

Il me semble nécessaire d'inclure ces précisions dans le document d'urbanisme.

La nature en ville

Quoique cette question n'ayant pas été posée ouvertement par les habitants, elle est apparue de manière subacente dans les observations liées aux arbres remarquables et dans les questions liées à la limitation des vis-à-vis. Cela pose la question de la gestion des rapports entre le bâti et le végétal dans les zones urbaines.

Au-delà des enjeux de constructibilité, la présence de la nature en ville relève d'autres enjeux tels que la limitation des îlots de chaleur et la biodiversité en ville, dans un contexte de réchauffement climatique.

La question de la nature en ville mérite une réflexion dédiée, d'autant plus que le territoire de Pinsaguel est contraint dans son développement par l'Ariège et la Garonne, d'une part et les voies de communication tel que la voie ferrée, d'autre part.

La collectivité souhaite s'emparer de ces sujets et les approfondir, comme elle le précise dans sa réponse au PV de synthèse.

Dans un contexte de rareté du foncier et de réchauffement climatique, la présence de la nature en ville est un enjeu majeur qui nécessite une réflexion et des mesures adaptées aux spécificités de la commune de Pinsaguel.

CONCLUSION

Compte tenu d'une part

- de la démarche volontariste de la commune de maîtriser son développement dans un contexte de pression foncière induit par la proximité de la métropole toulousaine et l'orientation de l'urbanisation vers les zones urbaines par la loi Climat et Résilience de 2021 ;
 - de la recherche de préservation de la qualité de vie des habitants, par des mesures d'encadrement de la densité, en mobilisant les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) et le Coefficient d'Emprise aux Sols (CES) ;
 - de la volonté d'accueil de logement social par l'institution d'une servitude de mixité sociale conçue en concertation avec les bailleurs sociaux ;
 - de l'instauration de règles permettant une meilleure utilisation du foncier dans les zones dédiées à l'accueil d'activités, prises en concertation avec Muretain Agglo ;
 - de la modification du règlement écrit afin de permettre l'activité de bureaux dans le secteur Nx, Château des Confluences et ainsi offrir plus de possibilités à la réhabilitation et la valorisation de cet ensemble patrimonial majeur de la commune ;
- représentant autant d'améliorations notables de l'actuel document d'urbanisme,

- et d'autre part

de la nécessité d'aller plus loin sur certains sujets mis en évidence durant l'enquête publique, tels que

- les OAP
- la classification d'arbres en « arbres remarquables »
- le règlement relatif à la zone AUo

je donne un avis favorable sous réserve

- ✓ **de limiter à 6, au lieu de 6 à 8, le nombre de logements possibles sur l'OAP 3, chemin de Jordanis ;**
- ✓ **d'autoriser la construction en R+2 sur l'OAP 2 (centre historique) ;**
- ✓ **de définir et justifier les critères de classement des arbres remarquables, identifier et localiser de manière précise les arbres remarquables dans le document d'urbanisme. Les classements d'arbres déjà réalisés devront être réinterrogés au regard des critères nouvellement fixés ;**
- ✓ **de préciser le règlement écrit et le règlement graphique relatif aux zones AUoa et AUob.**

Enfin, je recommande à la collectivité d'engager les réflexions sur la nature en ville, afin de concilier les enjeux de constructibilité, climatiques et de biodiversité, en tenant compte de l'acceptabilité sociale et les contraintes physiques du territoire.

Pour la prise en compte des réserves, recommandations et observations des PPA, la commune est invitée à se référer aux avis en question.

Fait à Toulouse, en 2 exemplaires

Le 4 mai 2024

Adina Blanchet

commissaire enquêtrice

