

DÉPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE
Commune de NAILLOUX (31560)

ENQUÊTE PUBLIQUE

RÉVISION DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE NAILLOUX



Du 01 février au 04 mars 2024

CONCLUSIONS-AVIS MOTIVÉ

Commissaire enquêteur : Gérald BAUDE

AVRIL 2024

SOMMAIRE

1	PRÉAMBULE.....	4
2	OBJET de L'ENQUÊTE.....	4
3	DEROULEMENT de L'ENQUÊTE PUBLIQUE.....	5
3.1	Le déroulé de l'enquête.....	5
3.2	Le dossier d'enquête.....	5
4	LES ENJEUX du PROJET.....	6
4.1	Du village à la ville.....	6
4.2	Produire des logements diversifiés.....	6
4.3	Maintenir l'activité agricole.....	6
4.4	Restaurer l'environnement naturel.....	6
4.5	Un pôle d'équilibre.....	6
5	LES DIFFICULTÉS LOCALES.....	7
5.1	Héritage urbain local.....	7
5.2	Instabilité administrative.....	7
5.3	Topographie et l'hydrologie.....	7
5.4	L'acceptation sociale.....	8
6	ANALYSE BILANCIELLE.....	8
6.1	Les aspects négatifs/inconvénients.....	8
6.2	Les aspects positifs/avantages.....	9
7	CONCLUSIONS.....	9
8	AVIS MOTIVÉ.....	10
8.1	Avec 5 recommandations :.....	10
8.2	Avec 6 réserves :.....	10

1 PRÉAMBULE

Dans mon rapport, constituant la première partie, j'ai présenté l'objet de l'enquête, la composition du dossier et la façon dont l'enquête s'est déroulée. J'ai ensuite comptabilisé et analysé toutes les observations orales et écrites recueillies pendant l'enquête et développé mes propres questionnements, ainsi que les réponses apportées par la commune.

Les développements qui suivent ont pour objet de présenter l'avis du commissaire-enquêteur sur le projet arrêté le 13 mars 2023 du PLU de la commune de NAILLOUX. Mon avis n'est pas juridique ni technique mais éclairé par ma propre lecture du dossier et ma perception de la situation locale. J'ai évalué également les questions soulevées et les demandes formulées par le public lors de l'enquête. J'ai également intégré dans mon analyse les avis formulés et particulièrement étayés par les Personnes Publiques Associées.

Les deux parties : rapport et conclusions portant avis motivé bien qu'étroitement liées et indissociables, étant susceptibles d'être lues indépendamment, je rappellerai brièvement en introduction l'objet et le déroulé de l'enquête avant d'analyser le dossier et formuler mon avis motivé.

2 OBJET de L'ENQUÊTE

La dernière révision du PLU a été approuvée le 25 mars 2010 par délibération n°10-32. La deuxième révision a été prescrite par délibération n°15-108 du conseil municipal en date du 15 décembre 2016.

Par délibération n° 17-131 du 07 décembre 2017, le conseil municipal a retenu le bureau d'études RUFFAT URBANISME AMENAGEMENT (et ses cotraitants) 9, chemin des Vignes 81800 RABASTENS pour préparer le présent dossier soumis à l'enquête publique et assister la commune. Un deuxième bureau « AMENA-Études PLURALITÉS » a été recruté en cours de procédure.

Le conseil municipal a par ailleurs débattu du « Projet d'Aménagement Durable » (PADD) de la commune le 28 février 2022 et le 05 décembre 2022. Par délibération du 13 mars 2023 le conseil municipal a tiré le bilan de la concertation et arrêté le projet de révision du PLU.

Le processus d'élaboration du projet de PLU a été particulièrement long. Il a duré huit ans entre 2016 et 2024. Il a été conduit par deux équipes municipales différentes et deux bureaux d'études. Enfin, la COVID-19 a nécessairement impacté le travail de la nouvelle équipe municipale élue en 2020.

Les évolutions législatives et réglementaires, notamment la loi Climat et Résilience justifient également une profonde refonte du PLU. Cette révision générale s'inscrit dans le SCOT du Pays LAURAGAIS révisé en 2018.

3 DEROULEMENT de L'ENQUÊTE PUBLIQUE

3.1 Le déroulé de l'enquête

Une première réunion de concertation relative au projet de PADD a eu lieu le 15 février 2022. Le projet de PLU a fait l'objet d'une réunion de concertation publique le 28 novembre 2022 et de publications dans le bulletin municipal, le site officiel de la commune, la presse régionale (La dépêche, La voix du Midi) ainsi que d'une exposition de panneaux avec un registre de concertation où une cinquantaine de demandes (presque exclusivement de classement de parcelles en zone constructible) ont été traitées par la commune.

Le projet de PLU a été arrêté le 13 mars 2023 par délibération du conseil municipal.

Le tribunal administratif de Toulouse par décision du 22 décembre 2023, m'a missionné en qualité de commissaire-enquêteur pour diriger l'enquête publique. L'arrêté municipal d'ouverture de l'enquête publique a été signé le 10 janvier 2024 par Madame la Maire de NAILLOUX, précisant que l'enquête était ouverte du 1^{er} février à 9h00 au 04 mars 2024 à 17h pour une durée de 33 jours consécutifs. L'avis correspondant a été affiché en mairie et sur le terrain. Il a été publié dans la presse locale (La Dépêche du Midi ; La Gazette du Midi), mis en ligne sur les sites internet de la commune et de PUBLILEGAL, gestionnaire du registre numérique (l'intégralité du dossier d'enquête et de ses annexes étaient téléchargeable au format PDF).

J'ai tenu les quatre permanences aux dates prescrites, à savoir le 1^{er} février de 9h00 à 12h00, le 10 février de 9h00 à 12h00, le 14 février de 14h à 19h00 et le 04 mars de 14h00 à 17h00. Compte tenu de l'affluence, j'ai prolongé la dernière permanence jusqu'à 18h00 afin de recevoir toutes les personnes.

La mobilisation du public a été grande, puisque j'ai accueilli 40 personnes (pour une population de 4 000 habitants) ; 161 personnes ont visité le site officiel en ligne et j'ai traité 68 demandes et contributions. Les permanences se sont déroulées dans un climat serein. Cependant beaucoup de personnes étaient bouleversées et ne comprenaient pas les raisons du déclassement en terrain non constructible des parcelles qui l'étaient précédemment. Il y avait une certaine incompréhension, voire un mécontentement des citoyens directement concernés.

3.2 Le dossier d'enquête

Le dossier d'enquête est de facture moyenne, avec un rapport de présentation comportant des incohérences sur les données relatives aux capacités de densification du tissu urbain. L'étude devrait être plus précise sur les parcelles disponibles et prises en compte dans le potentiel de densification. De même, il serait nécessaire de justifier les besoins en matière de développement économique à l'échelle de l'intercommunalité Terre du Lauragais qui a la compétence. La mobilisation de 9 hectares sur EMPERSEGUET oblige à réglementer l'installation d'activités commerciales périphériques en entrée Nord de la commune afin de ne pas porter atteinte aux actions de requalification du centre-bourg et réduire les besoins de mobilité motorisée. Le règlement

graphique, à l'échelle du 1/3500ème, est clair et suffisamment lisible bien que le nom des voies soit absent ou peu visible. Son interprétation a cependant fait l'objet de nombreuses questions orales du public peu habitué à la lecture de ce type de plan. Les avis des personnes publiques associées figuraient au dossier d'enquête. Seule la CDPENAF a émis un avis défavorable sur les dispositions relatives aux extensions d'habitations existantes en zone A et N.

4 LES ENJEUX du PROJET

4.1 Du village à la ville

La municipalité souhaite faire évoluer Nailloux vers « la petite ville de demain ». L'accueil de nouveaux habitants et de nouvelles activités commerciales, économiques, touristiques nécessite une maîtrise permettant de maintenir à la fois une cohérence interne pour les dix prochaines années et soutenir une durabilité par rapport aux enjeux climatiques, environnementaux déjà présents.

4.2 Produire des logements diversifiés

La commune à l'ambition de produire plus de 600 logements ayant à la fois une diversité urbaine et respectant la diversité sociale prévue par la loi SRU avec un minimum de 20% de logements sociaux.

4.3 Maintenir l'activité agricole

La préservation et le maintien des activités agricoles qui couvrent 857 ha de surface agricole utile du territoire passent par une réduction drastique de l'étalement urbain.

4.4 Restaurer l'environnement naturel

Les fonctionnalités des milieux naturels seront restaurées notamment par la création de trames vertes et bleues. Cette démarche s'inscrit dans la trajectoire du zéro artificialisation nette à l'horizon 2050 et participe de la volonté de développer l'attrait touristique de Nailloux (Habitat alternatif, lac de la Thésauque).

4.5 Un pôle d'équilibre

Nailloux s'affirme comme un pôle d'équilibre économique avec les communes de Caraman et de Villefranche-de-Lauragais au sein de la communauté de communes Terres du Lauragais (village des marques, zones de Tambouret).

5 LES DIFFICULTÉS LOCALES

5.1 Héritage urbain local

Nailloux a actuellement un Plan Local d'Urbanisme (PLU) exécutoire depuis le 30 avril 2010. Ce PLU très ancien a permis d'accueillir une nouvelle population avec un taux de croissance démographique supérieur à 6% par an. Ce développement s'est réalisé par un étalement urbain d'opportunité le long des voies départementales puis dans les vallons très présents sur le territoire. La structure urbaine pavillonnaire en lotissement a consommé énormément d'espaces naturels, forestiers et agricoles jusqu'à 24 ha/an les dernières années avec une densité très lâche entraînant des surcoûts publics importants (réseaux secs et humides, voiries, éclairages, traitement des déchets, déplacements motorisés à outrance etc.). La RD622 classée à grande circulation est une voie de transit Villefranche-de-Lauragais/Auterive traversant le centre-bourg. Elle impacte la santé des riverains (bruits, pollutions) et nuit à l'usage paisible des commerces de proximité et à leur revitalisation souhaitée.

5.2 Instabilité administrative

Nailloux appartenait à une communauté de communes COLAURSUD qui a fusionné avec 2 autres communautés de communes (Cap-Lauragais ; Cœur Lauragais). La nouvelle communauté Terres du Lauragais imposée en 2017 par arrêté préfectoral malgré l'opposition de nombreuses communes est désormais un vaste ensemble géographique de 58 communes regroupant à peine 39 000 habitants. Cet ensemble administratif est intégré dans un PETR Pays du Lauragais répartis sur 3 départements (AUDE ; HAUTE-GARONNE ; TARN) avec 167 communes regroupant un peu de 100 000 habitants (intégration de nouvelles communes et communautés de communes de 2008 à 2017). Depuis la fusion des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon en 2016, ces ensembles appartiennent à une des plus grandes régions d'Europe : L'OCCITANIE. Ces évolutions législatives ont alourdi la gestion communale notamment pour des communes de la taille de Nailloux.

5.3 Topographie et l'hydrologie

Le territoire communal est très vallonné avec des pentes souvent supérieures à 15% et parcouru par de nombreux cours d'eau sur deux bassins versants l'un, à l'Ouest vers l'Ariège l'autre, à l'Est vers la Thésauque. Les calculs réalisés pour respecter la norme d'artificialisation des sols de moins 50% à l'horizon 2031 auraient dû corréliser un coefficient intégrant l'inconstructibilité des pentes. Les principes de calculs (ZAN) de la loi Climat et résilience ne peuvent pas s'appliquer indifféremment selon la topographie du territoire. La solution technique des enrochements nuit aux paysages que la commune veut préserver, nuit aux écoulements des eaux et renchérit les coûts de construction.

5.4 L'acceptation sociale

La commune a inscrit son projet dans le cadre de la loi Climat et Résilience en réduisant de manière drastique les emprises constructibles. Cette trajectoire plus sobre et plus durable peut être saluée. Malgré de réels efforts de concertation et d'information, le changement de paradigme est durement ressenti par la population. Notamment par des propriétaires qui avaient des projets familiaux ou qui espéraient mener des spéculations foncières. Certains étaient engagés dans des procédures d'aménagements avec l'accord de la commune. Elles ont été stoppées par des sursis à statuer. Il y a une incompréhension de la part des citoyens concernés qui ne comprennent pas que ce qui était admis en février ou juin 2023, ne l'est plus en septembre 2023. Des mesures de transition auraient dû être négociées pour assurer une mise en œuvre plus sereine du nouveau PLU après son approbation.

6 ANALYSE BILANCIELLE

La commune a répondu aux grands enjeux communaux et supra-communaux qu'elle s'était assignée dans son PADD. Cependant, il demeure quelques manques et incohérences.

6.1 Les aspects négatifs/inconvénients

- L'acceptation sociale de la densification de l'habitat et la réduction de l'étalement urbain sont confrontés aux multiples résistances exprimées lors des permanences et qui apparaissent notamment à travers la rétention foncière annoncées par certains propriétaires ;
- Absence de mesures de transition négociées sur les projets en cours de MALO MORT ; BELLECOSTE ; BUISSON et dans une moindre mesure ABETSENG du TREGAN ;
- Le lotissement reste un « modèle » qui perdure notamment sur la zone AU du « VIOLON » sur plus de 3,5 ha à plus d'un kilomètre du centre-bourg et des zones d'activités au Nord de la commune. Cela accroîtra les déplacements motorisés individuels sur la RD622 « François MITTERRAND » qui est déjà identifié comme un axe de transit VILLEFRANCHE-DE-LAURAGAIS/AUTERIVE porteur de nuisances. Ce modèle pavillonnaire est en contradiction avec la volonté affichée de densifier l'habitat ;
- L'OAP9 de FARGUETTOU très éloignée du centre-bourg, très peu dense et consommatrice d'espace agricole est en contradiction avec les objectifs du PADD ;
- Zone UE/TAMBOURET demeure inachevée alors qu'une partie des surfaces est déjà artificialisée par la voirie ;
- La zone AUE/EMPERSEGUET pose question à plus d'un titre. D'une part, son ouverture à l'approbation du PLU est prématurée à défaut de règles claires sur la nature des activités économiques qui ne devraient pas entrer en

concurrence avec la revitalisation commerciale du centre-bourg d'autre part, la surface de 9 ha semble surdimensionnée en l'absence de toute justification à l'échelle intercommunale.

- Les calculs sur la densité à l'hectare sont incohérents et varient entre le PADD et les OAP ;
- La présence de pentes aurait dû inciter à rechercher des alternatives à la localisation des zones à urbaniser ;
- La localisation de certaines zones (quartier du BUISSON) Nenr et Aenr est à reconsidérer au regard de la topographie favorable à l'habitat ;
- Les corrections sur les dispositions du règlement écrit notées par la communauté de communes Terres du Lauragais ;

6.2 Les aspects positifs/avantages

- La mise en œuvre réelle de la loi Climat et Résilience permet de réduire considérablement la consommation des espaces naturels, forestiers et agricoles. Ce qui induit un arrêt du mitage et de l'étalement urbain ;
- Les nouvelles règles de densification permet une structure urbaine plus citadine pour aller vers « la petite ville de demain » ;
- La suppression du pastillage et la mise en place de STECAL ;
- La protection de la biodiversité par des couloirs Ntvb ;
- La prise en compte du patrimoine historique et sa préservation notamment par un périmètre de servitude d'utilité publique des 2 monuments historiques ;
- Revitalisation activité commerciale centre-bourg ;
- Protection de la zone N autour du village des marques (St Léon) ;
- La création d'une AUh pour de l'habitat alternatif à vocation touristique ;
- La création de zone Nenr pour la production énergie durable.
- Maintien du potentiel agricole

7 CONCLUSIONS

La commune s'est résolument engagée à maîtriser son développement urbain dans le respect de la loi Climat et Résilience qui réduit considérablement l'artificialisation des sols. Elle aurait pu améliorer la densification par une structure urbaine plus citadine du type « maison de ville ». La structure pavillonnaire en lotissement n'étant pas favorable à la densification. Il faut saluer la volonté communale de lutter contre l'étalement urbain qui a été particulièrement préjudiciable aux paysages du lauragais et à l'activité agricole dont l'histoire rappelle qu'elle fut « le pays de cocagne » lié au pastel. La municipalité hérite d'une situation difficile pour mener à bien ses orientations d'aménagement dont l'acceptation sociale est un enjeu.

8 AVIS MOTIVÉ

Compte tenu des corrections et nouveaux engagements, pris par la commune dans son mémoire en réponse et après avoir évalué les inconvénients et les avantages, j'émet un **AVIS FAVORABLE** au projet de PLU de la commune de NAILLOUX.

8.1 Avec 5 recommandations :

1. Achever les rétrocessions de la rue LAGREOU avec M. Philippe ASTIER ;
2. Finaliser les accords sur l'OAP10 et 11 ABETSENG du TREGAN avec la famille PALMADE et consorts ;
3. Rencontrer les sociétés CRISBEN ; EB PROMOTION et les représentants des chambres consulaires Métiers/Artisanat et Commerces pour achever l'urbanisation de la zone UE/TAMBOURET ;
4. Finaliser les accords sur l'OAP4 FOUNTASSO avec Mme Annie GELIS ;
5. Intégrer la correction du périmètre des Monuments Historiques

8.2 Avec 6 réserves :

1. Fermer la zone AU pour l'OAP9 FARGUETOU qui est en contradiction avec le PADD / axe 2.1. Elle constitue un mitage dommageable. Elle est fortement contestée (pétition) et soumise à des aléas de servitudes notariées rappelées par des courriers circonstanciés des propriétaires actuels. Elle est peu pertinente car elle consomme des espaces agricoles les plus éloignés du centre-bourg ;
2. Poursuivre le projet en cours de MALO MORT/TERRES OCCITANES en étudiant un classement zone AU et en revoyant des principes d'aménagement plus dense dans une nouvelle OAP ;
3. Poursuivre le projet en cours de BELLECOSTE/CEMA PROMOTIONS en étudiant un classement zone AU et en revoyant des principes d'aménagement plus dense dans une nouvelle OAP en articulation avec l'OAP6 COULOUMÉ ;
4. Achever le lotissement du BUISSON en zone U3 sur les parcelles de CORREGE et consorts classées en U3 ;
5. Corriger les calculs de densité en intégrant les « dents creuses » identifiées en zone U ;
6. Reporter l'ouverture de la zone AUE/EMPERSEGUET dans l'attente d'une définition claire des activités possibles qui respecte le PADD / axe 1.3 prévoyant de « protéger les activités existantes du centre-bourg d'un développement périphérique tout en revitalisant les centralités commerciales » ;

Toulouse, le 02 avril 2024
Le commissaire-enquêteur
Gérald BAUDE