

Département de la Haute Garonne

ENQUÊTE PUBLIQUE

**Relative à la première modification du schéma de cohérence
territoriale (SCoT) du Nord Toulousain**

Du 26 septembre au 03 novembre 2016

CONCLUSIONS ET AVIS

Commission d'enquête : Didier CANCE, Président, Fonctionnaire honoraire de l'Etat
Christophe COUTET, Membre, Urbaniste
Jérémie LEMOINE, Membre, Urbaniste

Le Syndicat Mixte du SCoT nord toulousain, représenté par son Président, M Philippe PETIT, a souhaité modifier, pour des raisons essentiellement commerciales, le Schéma de Cohérence Territoriale, en vigueur depuis le 4 juillet 2012, et qui concerne les 62 communes du département de la Haute-Garonne situées au nord de la métropole toulousaine.

Le projet présenté à l'enquête publique ne modifie pas les éléments essentiels du SCoT, et notamment son PADD, **comme ont pu le constater les membres de la commission d'enquête lors de l'étude du dossier projet**. La procédure de modification de droit commun, utilisée par le syndicat mixte pour faire évoluer son document, prévue par les articles L.143-34 à L.143-36 du Code de l'urbanisme, est donc parfaitement réglementaire.

Toutefois, les dispositions commerciales étant modifiées, toujours selon cette réglementation, ce projet doit être soumis à enquête publique.

Les modalités d'organisation et de déroulement de l'enquête, prévue par les articles L.123-1 à L.123-19, sont fixées par les articles R123-1 à R123-43 du Code de l'environnement.

Les modifications envisagées n'ont pas, en elles même, d'effet notable sur l'environnement, **comme les membres de la commission d'enquête ont pu l'analyser**. Ce projet ne nécessite donc pas d'actualisation ou de nouvelle évaluation environnementale, d'après l'article L. 104-3 du Code de l'urbanisme.

L'enquête publique permet notamment au public :

- de s'informer sur le projet grâce au dossier mis à sa disposition, mais aussi grâce aux renseignements qui peuvent lui être fournis par les commissaires enquêteurs.
- de poser aux commissaires enquêteurs toutes les questions complémentaires qu'il juge utile pour la bonne compréhension de ce projet.
- de formuler oralement ou par écrit des observations ou des propositions sur le projet.

Elle permet aussi au maître d'ouvrage de prendre sa décision en toute connaissance de cause, notamment avec l'analyse et le rapport des observations formulées, l'avis général, motivé et personnel de la commission d'enquête, indépendante et impartiale, favorisant l'intérêt général.

L'enquête publique, préalable à la signature de l'arrêté de modification du SCoT, qui s'est déroulée pendant 39 jours consécutifs du lundi 26 septembre 2016 au jeudi 3 novembre 2016, a été prescrite par l'arrêté n° 7 du syndicat mixte en date du 31/08/2016.

Par décision n° E16000153 /31 du 19/07/2016, le Président du Tribunal Administratif de Toulouse nous avait désignés pour conduire cette enquête.

Les conditions dans lesquelles s'est déroulée cette enquête et l'analyse du dossier/projet, des observations des personnes publiques associées et du public sont détaillées dans le rapport d'enquête qui fait l'objet d'un document séparé. Elles sont le fondement de ces conclusions et de l'avis final que nous donnons sur ce projet de modification du SCoT nord toulousain.

En synthèse, concernant l'enquête, et sans revenir sur tous les points traités dans le rapport, nous pouvons attester que :

- Le dossier soumis à enquête publique était parfaitement réglementaire, en ce qu'il comportait tous les éléments requis, notamment un nouveau DOO, la cartographie correspondante, une notice explicative et la note de présentation, en l'absence de nouvelle évaluation environnementale.
- Les dossiers qui ont été tenus à la disposition du public pendant toute la durée de l'enquête dans les locaux des mairies des communes de Grenade, Castelnau - d'Estretfonds, Villemur, Montastruc et Cadours, communes choisies pour « mailler » le territoire du projet, ainsi que dans les locaux du syndicat mixte à Villeneuve les Bouloc, aux heures d'ouverture habituelles de leurs services, étaient complets et parfaitement conformes à celui qui nous avait été confié. A ces dossiers étaient joints les registres d'enquête réglementaires, ouverts, cotés et paraphés puis clôturés par le Président de la commission d'enquête. Ont également été joints au dossier, les avis des personnes publiques associées (PPA), l'analyse de ces avis par le porteur de projet, l'arrêté d'ouverture de l'enquête du syndicat mixte, l'avis de publicité de l'enquête et les copies des parutions légales de cette publicité dans la presse locale.
- Une réunion de présentation du projet et de cadrage de l'enquête s'est tenue dans les locaux du syndicat mixte le 23 août, en présence des président et directeur du SCoT, d'un représentant de l'ATD (Agence technique départementale) et des trois commissaires enquêteurs. Compte tenu de la nature du projet, et de la dispersion des sites, les commissaires enquêteurs n'ont pas effectué de visite préalable mais ont mis à profit les permanences pour reconnaître les sites concernés.
- Des réponses ont été apportées à toutes les demandes de précisions qui ont été sollicitées durant l'enquête publique auprès de Mme Laurence BRULE, Directrice du syndicat mixte, et jusqu'au mémoire en réponse au procès-verbal sollicité en fin d'enquête.
- La publicité de l'enquête avait été réalisée, au-delà des exigences réglementaires, avec une publication dans les annonces légales de trois journaux publiés dans le département (plus de 15 jours avant le début de l'enquête et dans les huit premiers jours suivant l'ouverture de l'enquête), un affichage réglementaire et une information sur le site Internet du syndicat mixte.
- Les permanences, au nombre de sept, ont bien été tenues comme prévu par l'arrêté d'ouverture de l'enquête, dans les locaux des mairies retenues, permettant toute la confidentialité souhaitable.
- Le public, personnes physiques ou morales, a pu s'exprimer oralement (30 personnes), ou par écrit sur le registre (3 contributions) ; il n'a pas été adressé de courrier aux Commissaires Enquêteurs au siège de l'enquête.
- Les PPA, qui ont été régulièrement sollicitées, **comme ont pu le constater les commissaires enquêteurs**, ont également exprimé plusieurs avis dans les délais réglementaires.

Au total, il peut être affirmé que cette enquête s'est parfaitement déroulée, d'un bout à l'autre et dans des conditions régulières.

Concernant l'analyse du projet, et donc le fond, il peut être retenu les points déterminants suivants :

Considérations générales

- Le SCoT est un document de planification qui définit la stratégie d'aménagement d'un territoire regroupant plusieurs communes ou communautés de communes.
- Le SCoT, de création récente, puisque institué par la loi SRU du 13 décembre 2000, a évolué avec la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, qui le rend plus prescriptif et le met davantage au service du développement durable, puis avec la loi ALUR du 24 mars 2014 qui conforte son rôle stratégique et intégrateur.
- Les PLU et cartes communales sont ainsi désormais soumis directement et uniquement au SCoT, lui-même étant soumis aux documents de rang supérieur.
- Les lois ALUR du 24 mars 2014, et Commerce, Artisanat et TPE du 18 juin 2014, ont fait du SCoT, dans la même veine, un outil de politique locale d'urbanisme commercial et ont donc modifié le volet commercial des SCoT, notamment en matière d'implantation des zones commerciales, mais aussi en termes de présentation dans le DOO. Le DAC a notamment été remplacé par le DAAC.
- Le SCoT, par l'intermédiaire du DAAC et d'après l'article L.141-17 du Code de l'urbanisme, doit donc déterminer la localisation préférentielle des commerces. Il est permis une plus grande souplesse dans le zonage commercial, avec un remplacement de la délimitation à la parcelle par une localisation, mais qui, dans le même temps, accroît l'encadrement du commerce en limitant le développement des surfaces commerciales à la périphérie des villes, ainsi que celles de parking, en créant un régime d'autorisation pour les Drive, en imposant une qualité paysagère et architecturale et en protégeant le commerce de centre-ville.

Considérations particulières

- Le SCoT nord toulousain, approuvé le 4 juillet 2012, n'a pas toujours permis à ses membres d'obtenir la souplesse souhaitée dans l'implantation de leurs zones commerciales, notamment en raison des contraintes inhérentes au principe de délimitation.
- La notice explicative décrit précisément le processus/analyse suivi pour faire évoluer dans le nouveau DAAC les orientations commerciales :

1. Les résultats par rapport aux objectifs initiaux du SCoT

Les objectifs initialement fixés dans le DAC lors de l'élaboration du SCoT, ont été atteints concernant les implantations de zones commerciales, dans les ZACO surtout, (avec parfois un non-respect des attendus du SCoT), et très peu, voire pas du tout dans

les centralités urbaines. 5000 m² de surfaces commerciales ont ainsi été créées par an entre 2011 et 2015. En revanche, sont apparus sur l'exercice, non prévus par le SCoT, des Drive et des petits centres commerciaux en entrées de villes. Une étude des pratiques commerciales a également mis en évidence une meilleure couverture des besoins commerciaux dans le territoire, mais qui profite essentiellement aux achats quotidiens et alimentaires.

2. Les évolutions réglementaires et les nouveaux objectifs

L'article L.141-17 du Code de l'urbanisme conserve les grandes lignes de l'aménagement commercial, autour des centralités urbaines et des SIP (secteurs d'implantation périphérique) qui remplacent les ZACO ; mais cet article va tout de même obliger à renforcer les exigences du SCoT pour maintenir des équilibres territoriaux et favoriser un urbanisme commercial qualitatif.

3. La nouvelle rédaction du DAAC

Il est proposé un document qui reprend les 5 thèmes figurant dans le Code de l'urbanisme.

En matière d'organisation, le DAAC confirme l'existence des centralités urbaines et des SIP dans les pôles d'équilibre, avec quelques modifications mineures à Grenade, Villemur et Montastruc /Garidech, et prend en compte la localisation selon un principe plus général de localisation en lieu et place de la notion précédente plus précise de délimitation.

En matière stratégique, le DAAC cherche à obtenir un équilibre, difficile à atteindre au vu du passé (Drive et commerces d'entrée de ville), entre le développement des pôles commerciaux et la préservation de l'existant, dont essentiellement le commerce de centre bourg. Il prescrit donc les mêmes contraintes pour les Drive que pour les autres surfaces commerciales, un effort de diversification de l'offre avec une offre occasionnelle ou hebdomadaire et un « dimensionnement raisonnable » de la taille des galeries.

Mais le SCoT n'exclue toujours pas, avec cette modification, la possibilité de réaliser des implantations commerciales hors DAAC, puisqu'il est maintenu, sans référence au code de l'urbanisme, la terminologie d'implantation « préférentielle » dans les zones du DAAC. Cette rédaction ouvre donc la porte à d'autres projets, notamment en entrées de bourg, qui viennent concurrencer directement le commerce de centre bourg. Le périmètre retenu pour la modification pouvant être limité, cette question fondamentale de stratégie commerciale n'a pas fait l'objet des études préalables nécessaires et peut donc être repoussée à la prochaine échéance.

- La modification était aussi l'occasion de mettre à jour les parties du SCoT qui étaient concernées par une évolution réglementaire ou qui, à l'usage, posaient quelques difficultés d'application ou d'interprétation.

Considérant que le dossier d'enquête comportait toutes les pièces exigées d'un point de vue réglementaire,

Considérant que les mesures de publicité ont été menées de façon satisfaisante allant même au-delà des exigences fixées par les textes,

Considérant que l'enquête s'est parfaitement déroulée d'un point de vue réglementaire,

Considérant la nécessité juridique de transformer le DAC en DAAC et la volonté considérée comme légitime par la commission d'enquête d'obtenir une plus grande souplesse dans la détermination des secteurs destinés à accueillir des ensembles commerciaux significatifs notamment en substituant la notion de localisation à celle de délimitation,

Considérant qu'à l'occasion de cette procédure, le Syndicat mixte a saisi à bon escient l'opportunité d'actualiser et de clarifier certaines modalités de mise en œuvre du DOO,

Considérant que ce projet n'impacte pas défavorablement l'environnement,

Considérant qu'au regard des éléments de réponse apportés, les réserves formulées par les PPA nous semblent pouvoir être levées si l'on considère par ailleurs que les thématiques soulevées (phasage commercial et dimensionnement raisonnable) nécessiteront des études approfondies qui devront être menées lors de la procédure de révision,

Considérant que le grand public ne s'est pas opposé à cette modification,

Considérant le champ d'application de la présente modification, restreint à quelques domaines bien déterminés

Considérant l'obligation d'évaluation du présent SCOT en 2017,

Considérant les évolutions de périmètre rendant nécessaire une prochaine révision du SCOT,

Compte tenu de ce qui précède, sur le fond et sur la forme, et au terme de cette enquête, la commission d'enquête publique émet :

UN AVIS FAVORABLE au présent projet de première modification du SCoT nord toulousain.

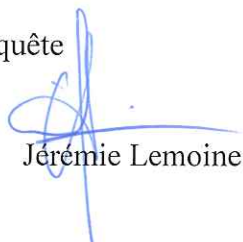
Néanmoins,


- Concernant la problématique du phasage commercial et afin de permettre une mise en œuvre concrète de cette notion, la commission d'enquête **recommande** qu'une traduction opérationnelle soit matérialisée en indiquant les périmètres concernés (à l'échelle globale du SCOT, à l'échelle locale pour chaque SIP) et en réalisant un document illustrant le mode opératoire.
- Concernant le dimensionnement raisonnable et afin de permettre une mise en œuvre concrète de cette notion, la commission d'enquête **recommande**, à l'occasion de la révision, que soient définis des critères permettant d'apprécier le caractère « raisonnable » du dimensionnement en se basant notamment sur des études relatives à la densité commerciale des centres bourgs (surtout sur les pôles d'équilibre et la centralité sectorielle), à la vacance commerciale, aux zones de chalandise, en lien direct avec la stratégie poursuivie...
- Concernant la maîtrise du développement commercial de périphérie et la problématique de la préservation des commerces de centre-bourg, il apparaît que le syndicat mixte a bien pris acte des enjeux présents mais la commission d'enquête considère que les réponses apportées ne sont pas suffisantes. De ce fait, celle-ci **recommande** l'élaboration d'un plan d'actions ad hoc, tenant compte des spécificités de chaque territoire, et pouvant éventuellement être élaboré lors de la révision.
- Concernant la rétention foncière, la commission d'enquête **recommande** qu'un complément soit apporté à la prescription P113 (quantification des potentiels de densification) en demandant que les analyses de PLU contiennent une analyse spatiale et temporelle de la rétention foncière.
- Concernant la problématique environnementale et notamment le SDAGE, la commission d'enquête prend acte de la réponse du syndicat mixte indiquant que le DOO actuel est compatible dans ses grandes orientations avec le SDAGE. La prise en compte des objectifs du nouveau SDAGE 2016-21 nécessitera des études approfondies. Par conséquent la commission d'enquête **recommande** l'engagement de ces travaux dans les meilleurs délais afin notamment de respecter le délai de mise en compatibilité à échéance du 01/01/2019.

Albi le 01/12/2016

La commission d'enquête


Christophe Coutet


Jérémie Lemoine


Didier Cancé