

ENQUÊTE PUBLIQUE

préalable à la Déclaration d'Utilité Publique (DUP) pour la réalisation du projet d'aménagement de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) Ferro-Lèbres sur le territoire de la commune de Tournefeuille (31)

du 29 avril au 31 mai 2021



CONCLUSIONS ET AVIS

Présentée par : **SAS Ferro-Lèbres**

Autorité organisatrice : **Préfecture de Haute-Garonne**

Commissaire enquêteur : **Bruno GALIBER d'AUQUE**, désigné par le Tribunal administratif de Toulouse en date du 4 mars 2021.

NB1 : le **RAPPORT du commissaire-enquêteur** relatif à cette enquête fait l'objet d'un document séparé complémentaire de l'avis.

NB2 : conjointement à cette enquête a été conduite l'**enquête parcellaire** préalable à la détermination des parcelles à déclarer cessibles et à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres personnes intéressées pour permettre la réalisation de l'opération.

Sommaire

1. Situation et caractéristiques du projet.....	3
2. Déroulement de l'enquête.....	3
2.1.1. Désignation du Commissaire Enquêteur.....	3
2.2. Modalités de l'enquête.....	3
3. Conclusions faisant suite à l'enquête.....	4
3.1. Répondre aux besoins en logement dans l'Ouest toulousain en limitant la spéculation foncière.....	4
3.1.1. Cohérence avec les schémas urbanistiques de niveau supérieur.....	4
3.1.2. Limiter la spéculation foncière.....	4
3.1.3. Développer le parc de logements sociaux.....	5
3.1.4. Créer des équipements publics répondant aux besoins du quartier.....	5
3.1.5. Garantir un développement urbain harmonieux et durable.....	5
3.2. Sur les autres enjeux.....	6
3.2.1. Respecter la biodiversité du site en la conciliant avec le nouveau quartier.....	6
3.2.2. Offrir un cadre de vie de qualité associé au choix d'un développement durable....	6
4. Comparaison couts / avantages.....	6
4.1. Analyse bilancielle.....	7
4.1.1. Inconvénients liés au projet.....	7
4.1.2. Avantages liés au projet.....	7
5. Avis du commissaire-enquêteur.....	7

1. SITUATION ET CARACTÉRISTIQUES DU PROJET

La commune de Tournefeuille a le projet de créer une Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) sur environ 13 ha en limite Est de la commune, limitrophe de Toulouse. Il s'agit aujourd'hui d'une friche environnée d'habitations de genre pavillonnaire (« dent creuse »). Cet espace constitue une des dernières opportunités de développement de logements sur la commune.

Cette opération s'inscrit dans le plan de développement urbain communal et répond aux prescriptions des plans de niveau supérieur : SCoT¹ et PLUI-H².

La ZAC Ferro-Lèbres est un projet urbanistique à vocation mixte d'habitat, d'équipements et de services, comprenant la création d'un nouveau quartier d'environ 700 logements, l'accueil d'équipements et services publics de proximité, l'aménagement d'espaces publics (voirie, modes doux...) et d'espaces verts.

La propriété foncière des terrains de la future ZAC FERRO LEBRES par la collectivité n'étant pas assurée, la commune a demandé au Préfet que soit Déclarée d'Utilité Publique l'opération. Par la suite un arrêté de cessibilité des terrains privés en transfèrera la propriété à la collectivité. Ces actes juridiques nécessitent la réalisation des enquêtes publiques suivantes :

- Une enquête publique préalable à la Déclaration d'Utilité Publique (DUP)³ ;
- Une enquête parcellaire portant sur les terrains à acquérir.

Le présent avis concerne la demande de DUP et fait suite au rapport d'enquête.

La demande de DUP est portée par la commune de Tournefeuille au bénéfice de l'aménageur de la ZAC : la SAS FERRO-LEBRES⁴.

2. DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

2.1.1. Désignation du Commissaire Enquêteur.

Par décision du 4 mars 2021, le tribunal administratif de Toulouse m'a désigné pour mener à bien ces deux enquêtes simultanément.

Un arrêté préfectoral du 31 mars 2021 a pris acte de cette désignation en prescrivant l'enquête du jeudi 29 avril au 31 mai 2021.

2.2. Modalités de l'enquête.

Le siège de l'enquête ainsi que les permanences proposées au public étaient localisés à la mairie de Tournefeuille. J'ai assuré 3 permanences à disposition du public, en mairie de

1 SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

2 PLUI-H : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal et de l'Habitat du grand Toulouse.

3 En application de l'article L. 110-1 du Code de l'Expropriation, l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique est régie par le chapitre III du titre II du Livre Ier du Code de l'Environnement lorsque l'opération, objet de la déclaration d'utilité publique, constitue une opération mentionnée à l'article L. 123-2 du Code de l'Environnement¹.

Elle est également prévue par les articles L110-1 et suivants du Code de l'Expropriation, en raison des expropriations envisagées.

4 La commune de Tournefeuille a créé la ZAC Ferro-Lèbres, puis elle en a concédé la maîtrise d'ouvrage dans le cadre d'une concession d'aménagement (par délibération du Conseil Municipal en date du 09 juillet 2018). Ce contrat de concession inclut une délégation du droit de préemption urbain ainsi que du droit d'expropriation de la collectivité.

Tournefeuille. De plus le dossier était accessible en ligne.

Le dossier d'enquête mis à disposition du public était complet. 30 personnes se sont déplacées et ont émis un avis, soit sur le registre soit ultérieurement par Internet.

Le dossier et le registre étaient aussi accessibles sur un espace dématérialisé signalé dans l'Avis d'enquête : <https://www.registre-dematerialise.fr/2392>.

8297 personnes se sont rendues sur le site et 1248 téléchargements ont été effectués.

309 contributions ont été recensées sur le registre dématérialisé.

A l'issue de l'enquête, un Procès-Verbal de synthèse a été rédigé et remis par messagerie le 4 juin au cours d'une visio-conférence.

La réponse du pétitionnaire m'est parvenue le 18 juin. (cf. point 6.1 du rapport).

3. CONCLUSIONS FAISANT SUITE À L'ENQUÊTE

La procédure de Déclaration d'Utilité Publique a pour but de permettre à la puissance publique de se saisir de terrains privés en vue de répondre à l'intérêt général de la collectivité et à prendre acte de la mise en compatibilité du territoire communal avec les plans d'urbanisme de niveau supérieur.

Le commissaire-enquêteur doit s'attacher à vérifier s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

3.1. Répondre aux besoins en logement dans l'Ouest toulousain en limitant la spéculation foncière

3.1.1. Agir en cohérence avec les schémas urbanistiques de niveau supérieur

Le projet est établi en conformité avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) d'avril 2017. Il répond aux orientations du PADD⁵ et du Programme d'Orientation et d'Action (POA) du PLUI-H⁶ de Toulouse Métropole approuvé le 11 avril 2019 qui assigne à la commune de Tournefeuille un effort significatif de production de logements pour les 6 ans à venir⁷.

Tournefeuille , commune classée aujourd'hui « cœur de ville » dans le SCoT du Grand Toulouse, se voit appliquer des critères de densité urbaine éloignés des ensembles pavillonnaires des années 80. Une évolution qui se fait déjà insidieusement à travers la vente de terrains privés, comme le constatent certains riverains. Le projet reprend à son compte la demande forte sur l'agglomération toulousaine de disposer de logements à coût maîtrisé⁸ mais en proposant une cohérence d'ensemble et autant que possible, une moindre perturbation de l'environnement immédiat, tant humain que naturel.

5 PADD (Plan d'Aménagement et de Développement Durable) définit les orientations privilégiées du Plan selon 3 axes : optimiser le fonctionnement du territoire, rapprocher les habitants des fonctions nécessaires aux besoins, assurer la cohésion sociale.

6 PLUI-H : Plan Local Intercommunal de l'Urbanisme et de l'Habitat.

7 Le projet répond à la nécessité d'augmenter le pourcentage de logements sociaux accessibles aux foyers à revenus modestes. Tournefeuille dispose actuellement d'un parc de logements sociaux inférieur à 15 %, loin devant l'objectif assigné aux communes par la loi Duflot fixé à 25 %. Le programme prévoit d'aménager 49 000 m² de surface de plancher dont 40 % en locatif aidé et 10 % en accession sociale. L'objectif est de 290 logements par an pour la période 2020-2025.

8 Notons cependant que le PLUI-H de Toulouse métropole, qui sert de fondement au projet de ZAC, a fait l'objet d'un recours en annulation portant sur l'évaluation des besoins en logement pour les années à venir. Cette incertitude pourrait remettre en cause les bases réglementaires du projet. Dans cette éventualité, une mise en compatibilité du PLU antérieur sera nécessaire.

3.1.2. Limiter la spéculation foncière

La zone visée par le projet appartient à 11 propriétaires privés. Chacun est libre de vendre à tout moment. Les prix du foncier étant très élevés, seuls les habitats denses ou au contraire, dispersés mais plus luxueux, permettent aux promoteurs d'y trouver leur compte. La DUP a pour but de permettre une action concertée de la collectivité en limitant la spéculation foncière. Conformément à la loi, les propriétaires doivent recevoir une indemnisation « *juste et préalable* ».

L'intervention de la puissance publique permet de créer un quartier cohérent répondant aux besoins identifiés de logements pour l'agglomération toulousaine et la collectivité de Tournefeuille, à un coût raisonnable.

3.1.3. Développer le parc de logements sociaux

Le projet répond à la nécessité d'augmenter le pourcentage de logements sociaux accessibles aux foyers à revenus modestes. Tournefeuille dispose actuellement d'un parc de logements sociaux inférieur à 15 %, loin devant l'objectif assigné aux communes par la loi Duflot fixé à 25 %. Le programme prévoit d'aménager 49 000 m² de surface de plancher dont 40 % en locatif aidé et 10 % en accession sociale.

Le projet permet à la commune de Tournefeuille de combler son retard en matière de logements sociaux. Il répond aux injonctions réglementaires en matière de logement social.

3.1.4. Créer des équipements publics répondant aux besoins du quartier

La ZAC Ferro-Lèbres est séparée du cœur de la commune de Tournefeuille par la présence de la rocade « Arc-en-Ciel ». Pour répondre à un manque dans le secteur, le projet intègre un pôle d'équipements de services de proximité : crèche, maison de quartier et groupe scolaire sont envisagés pour une surface totale d'environ 2000 m².

L'enjeu pour la municipalité sera d'améliorer l'image de la ZAC projetée en permettant à la population de se l'approprier par les nouveaux services qu'elle offrira. Une bonne définition de ces services reste encore à préciser.

3.1.5. Garantir un développement urbain harmonieux et durable

Le projet doit s'insérer dans l'habitat environnant, constitué essentiellement de maisons individuelles. Il ne doit pas trancher trop fortement avec l'existant. Les immeubles les plus hauts sont prévus au nord. Les bordures est, sud et ouest seront réservées à l'habitat individuel. Il fait l'objet d'une OAP⁹.

L'apport de population nouvelle peut créer un engorgement des voies routières à certaines heures le matin et le soir. Les études montrent cependant que les ralentissements seront raisonnables à l'échelle de Toulouse...

La desserte du quartier par bus est envisagée mais elle n'est pas – à ce stade - assurée. Le site sera connecté à la ligne Lineo 3 de Tisseo qui le relie à la station Arène en moins de

9 OAP (Orientation d'Aménagement et de Programmation) : un règlement spécifique de l'OAP définit les typologies d'habitat, les principes de valorisation du paysage, de la gestion de l'eau et des déchets, les déplacements, etc.

20 mn.

Le projet est conçu architecturalement pour se fondre autant que possible dans l'habitat existant. L'accent mis sur les circulations douces devrait faciliter les déplacements au sein de la ZAC. Toutefois l'apport supplémentaire de véhicules sur un quartier déjà fortement impacté pose question. Il conviendra d'offrir une bonne desserte en transport en commun, ce qui ne semble pas bien défini à ce stade.

3.2. Sur les autres enjeux

3.2.1. Respecter la biodiversité du site en la conciliant avec le nouveau quartier

Le site est inhabité depuis de nombreuses années. La nature y a repris ses droits. Quelques espèces emblématiques ont été repérées : alyte accoucheur, pie-grièche, chauves-souris,...

La présence du canalet d'alimentation du Touch en bordure ouest du site, les vestiges de vergers au nord (jouaille) et la présence d'arbres de haute tige en certains endroits complètent son intérêt environnemental. Le projet est conçu pour respecter autant que possible l'existant tout en proposant de l'améliorer : le maintien d'une trame verte en connexion avec la zone proche de la vallée du Touch, la création de noues d'infiltration et/ou de stockage des eaux pluviales, l'aménagement de gîtes pour les batraciens et les chauves-souris contribueront à la sauvegarde de la biodiversité sur le site.

Un plan de sauvegarde des espèces protégées comprenant diverses mesures a été validé par arrêté préfectoral pris le 22 février 2013 et modifié le 5 août 2019. Ces mesures feront l'objet d'un suivi et de bilans périodiques transmis à l'administration.

Cet enjeu, s'il n'a pas de lien direct avec la notion d'intérêt public, participe cependant de la bonne acceptation du projet dans son environnement naturel et humain. Il répond aux exigences réglementaires en matière de biodiversité. Seule une DUP permet de répondre à cet enjeu en donnant à la collectivité les moyens d'agir.

3.2.2. Offrir un cadre de vie de qualité associé au choix d'un développement durable

Maitriser l'urbanisation pour éviter la spéculation et les surenchères contribue au développement harmonieux du quartier et l'optimisation des coûts. L'évolution progressive du nombre de logements peut faire craindre une « bétonisation » préjudiciable à la vie sociale. La commune de Tournefeuille a voulu éviter cet écueil en définissant très en amont ses choix et sa volonté de planification.

La collectivité, comme l'aménageur, se sont engagés sur des objectifs de développement durable au travers :

- de la signature de la charte « développement durable » le 30 août 2019 ;
- une démarche de certification « HQE Aménagement ».

Une démarche «vertueuse» semble engagée sur ce projet au regard de la qualité de vie proposée aux habitants et de l'impact résiduel maîtrisé sur l'environnement. Un objectif de « zéro-émission » de GES¹⁰ pourrait compléter cet engagement.

10 Gaz à Effet de Serre

4. COMPARAISON COUTS / AVANTAGES

4.1. Analyse bilancielle

Le bilan avantages/inconvénients s'attache à évaluer l'utilité publique du projet au regard des différents critères qui font l'objet du rapport d'enquête.

4.1.1. Inconvénients liés au projet

- retrait du droit de propriété privée,
- densification urbaine du quartier,
- artificialisation des sols,
- cout des infrastructures pour la Collectivité,
- consommation d'énergie et émission de GES¹¹,
- atteintes à la flore et à la faune sauvage.

4.1.2. Avantages liés au projet

- limitation de la spéculation foncière,
- aménagement d'une friche anthropisée, enclavée dans un quartier résidentiel,
- respect des engagements communaux (SCoT, PLUI-H) au regard des besoins en logement de l'agglomération toulousaine,
- moindre artificialisation des sols par l'intensification de la densité urbaine envisagée,
- amélioration de l'offre en logements à un coût raisonnable pour l'habitant,
- aménagement d'un secteur urbain cohérent, à un coût maîtrisable par la Collectivité,
- apport d'équipements publics pour un quartier excentré du centre de la commune,
- projet respectueux de l'environnement dans sa mise en place et dans le traitement des espaces publics futurs.

La balance avantages/inconvénients – au regard de la DUP - me semble pencher nettement en faveur du projet.

5. AVIS DU COMMISSAIRE-ENQUÊTEUR

Considérant,

- la situation du projet de ZAC au cœur de l'agglomération toulousaine,
- les besoins identifiés pour la population de disposer de logements à un coût maîtrisé,
- la nécessité de réaliser cette opération d'urbanisme dans le respect des engagements pris vis à vis des autorités en charge de l'Environnement, tant en ce qui concerne le

11 **Gaz à Effet de Serre**

- respect de la vie sauvage résiduelle que la consommation maîtrisée de foncier,
- la nécessité de permettre à la Commune de Tournefeuille d'intervenir sur des terrains soumis à une forte pression foncière,
 - l'intérêt à proposer des services publics pour un quartier éloigné du centre de Tournefeuille et la nécessité de trouver les financements de ces services,
 - la nécessité de trouver des solutions pour répondre aux besoins de services de proximité sur le quartier,
 - la nécessité d'améliorer la desserte en transport en commun envisagée,
 - la forte participation du public à l'enquête démontrant son intérêt pour ce dossier,

j'émet un AVIS FAVORABLE à la Déclaration d'Utilité Publique pour la réalisation du projet d'aménagement de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) Ferro-Lèbres sur le territoire de la commune de Tournefeuille,

avec la RESERVE suivante :

- assurer la compatibilité du Plan d'Urbanisme de Tournefeuille dans l'hypothèse où le PLUI-H approuvé en 2019 serait annulé ;

et avec les RECOMMANDATIONS suivantes :

1. proposer des réunions de concertation avec les habitants pour la définition des services publics ;
2. améliorer la desserte locale en transport public et sa liaison avec le réseau TISSEO ;
3. étudier la possibilité d'augmenter l'offre en emplois et les services de proximité sur la zone ;
4. envisager d'aller au-delà des normes de construction en vigueur pour diminuer les consommations d'énergies et l'émission de GES de la ZAC.

Adressé à Monsieur le Préfet de Haute-Garonne, le 28 juin 2021,



Bruno GALIBER d'AUQUE