

**Enquête publique unique
relative à la révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU)
et au zonage d'assainissement des eaux usées
de la commune de
Salon de Provence**

**Enquête publique relative à la révision du PLU
de la commune de Salon de Provence**

Conclusions et avis motivé du commissaire enquêteur

Enquête publique unique relative à la révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU) et au zonage d'assainissement des eaux usées de la commune de Salon de Provence

Arrêté du 20 octobre 2015 de Monsieur le Maire de la ville de Salon de Provence

Enquête publique relative à la révision du PLU de la commune de Salon de Provence

Conclusions et avis motivé du commissaire enquêteur

Désigné par décision N° E15000143 / 13 du 12 octobre 2015 de Monsieur le Président du tribunal administratif de Marseille, reprise par l'arrêté du 20 octobre 2015 de Monsieur le Maire de la ville de Salon de Provence.

Je soussigné, Daniel MAROGER, ingénieur en chef territorial retraité, commissaire enquêteur faire part ci-après de mes conclusions motivées et de mon avis relatif à la révision du PLU de la commune de Salon de Provence.

Bien qu'il s'agisse d'une enquête unique, les rapports révision du PLU et zonage d'assainissement des eaux usées sont séparés, en application de l'article 6 de l'arrête du 20 octobre de Monsieur le Maire de la ville de Salon de Provence.

Objectifs poursuivis par cette révision du PLU

La ville de Salon de Provence souhaite infléchir son mode de développement en faveur d'un urbanisme apaisé, contenu dans ses limites de ville et axé sur les secteurs déjà urbanisés.

Par ailleurs, cette révision du PLU a également pour objectif la prise en compte des évolutions législatives et règlementaires, qui mettent le PLU en vigueur dans une situation d'illégalité relative, notamment par la sur-représentation des réserves foncières en zones d'urbanisations futures.

Les orientations de son Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) visent à :

- Conforter l'attractivité du centre ville et son rôle de ville centre d'un pays en croissance démographique ;

TA de Marseille N° E15000143 / 13

DM

- Développer de nouvelles ambitions environnementales notamment par la gestion économe du sol, la maîtrise des déplacements et de l'exposition aux risques, le développement des énergies renouvelables, la préservation des paysages et de la biodiversité ;
- développer l'économie salonnaise en dynamisant l'activité agricole, commerciale et touristique mais également par l'optimisation et le développement des zones d'activités ;
- Infléchir la part modale de l'automobile par une politique de gestion du stationnement, de développement de services de proximité et de modes de déplacements alternatifs.
- Absorber une croissance annuelle de la population de 0,3 %, soit un gain démographique de 2.100 habitants pour atteindre 47.100 habitants en 2030 en produisant d'ici là environ 2.800 logements soit un rythme de 175 logements par an.

Conclusions du commissaire enquêteur

Un projet de révision du PLU n'est jamais un document parfait, la planification urbaine n'est pas une science exacte, de nombreux paramètres entrent en ligne de compte, paramètres dont les logiques sont parfois en oppositions.

Le projet de révision du PLU de la ville de Salon de Provence qui n'a pas échappé à ces contradictions est le résultat d'une recherche d'équilibre entre l'exclu, le souhaitable, et le possible. A ce titre les éléments d'appréciation permettant de motiver un avis favorable, sont contrebalancés par ceux qui peuvent étayer la motivation d'un avis défavorable.

Or, le commissaire enquêteur devant émettre un avis personnel et motiver celui-ci, son analyse du dispositif projeté doit être suffisamment globalisée pour pouvoir :

- hiérarchiser les éléments qui lui paraissent positifs,
- ceux qu'il juge négatifs,
- les modifications qui pourraient leur être apportées pour les améliorer.

Les résultats de la procédure d'enquête publique associés aux conclusions et à l'avis du commissaire enquêteur, sont des aides à la décision finale qui doivent permettre d'adapter le projet en prenant en compte ceux-ci, en application de l'article L 123-10 du Code de l'Urbanisme (L 153-21 du même code depuis le 1er janvier 2016).

Il est donc important que le commissaire enquêteur motive ses conclusions et son avis personnel, en puisant si nécessaire dans les commentaires qu'il a développés en relatant le déroulement de l'enquête.

DM,

➤ **Basculement de 300 hectares de zones d'urbanisations futures en zone agricole :**

Le point qui paraît être le plus positif de se projet de révision est le basculement de 300 hectares de zones d'urbanisations futures en zone agricole, même si cette appellation souvent mal perçue qui prête à confusion, devrait pouvoir un jour être remplacée par « pleine terre inconstructible », pour clarifier la vocation du sol.

Les secteurs de la zone agricole qui ne sont pas exploités ne sont ni des terrains à bâtir ni des espaces naturels à protéger. Ce statut de zone agricole souvent critiqué dans le cadre de l'enquête au motif que les terres ne sont pas exploitées, doit faire l'objet d'un développement de justification dans le rapport de présentation. **Je le recommande expressément.**

Au-delà des faux espoirs de constructibilité qu'il fait naître et de la spéculation foncière qui peut en découler, un potentiel de 300 hectares de zones AU (urbanisations futures) pour une ville de 45.000 habitants, n'est pas à l'échelle des besoins envisageables qui sont de 40 à 50 hectares par décennie, en prenant 0,5 % de croissance et une modeste densité moyenne de 30 logements à l'hectare équipements publics compris.

Il était impératif par ailleurs d'intégrer dans le PLU, les dispositions de la loi ALUR qui conduisent notamment à limiter les réserves foncières pour les urbanisations futures, aux besoins prévisibles d'une dizaine d'années.

Ce basculement de 300 hectares de zones d'urbanisations futures en zone agricole répond positivement aux objectifs poursuivis par cette révision du document directeur d'urbanisme.

Les réserves foncières urbanisables permettent largement de faire face aux besoins prévisibles des 10 ans à venir.

La préservation des paysages et de la biodiversité, est améliorée par cette précision relative à la vocation des espaces.

La gestion économe des sols et la lutte contre l'étalement urbain est affirmée.

Les orientations d'aménagement et de programmation trouvent une délimitation spatiale à une échelle pertinente, pour que la planification urbaine puisse être étroitement associée à la planification financière des équipements publics.

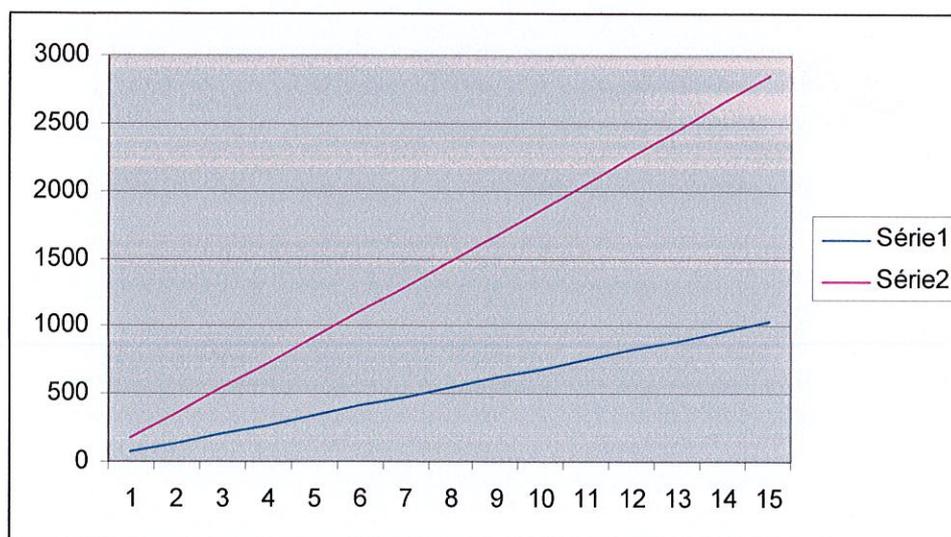
➤ **Croissance démographique et consommation foncière en découlant :**

Comme je l'ai fait observer en relatant l'enquête, dans mes commentaires relatifs au PADD et au rapport de présentation, l'hypothèse de progression démographique de 0,3 % paraît sous estimée pour une commune dont la population bien que vieillissante, présente un solde naturel annuel supérieur à 0,3 % ; le solde naturel moyen de 2007 à 2012 étant fixé à 0,6 % d'après les statistiques de l'INSEE pour la commune de Salon de Provence.

Toutefois, l'absence de corrélation entre la prévision de croissance et le nombre de logements prévus, offre une importante marge d'adaptation qui permettra de faire face aux besoins si nécessaire sans revenir sur le nombre de logements prévus.

En effet, nonobstant le « desserrement » des ménages dont l'incidence n'est lisible qu'à long terme, les courbes croissance démographique et logements à construire sont en principe toujours presque parallèles ; ce qui n'est pas le cas dans le cadre de ce projet de révision du PLU à la lecture du PADD et du rapport de présentation, les courbes progression démographique et construction de logements s'éloignent au fil des années.

Graphique comparatif



(Série 1, nombre de logements correspondant à la croissance démographique à 0,3 %. Série 2, nombre de logement prévu PADD et rapport de présentation. Abscisse nombre d'années, ordonnée nombre de logements)

Cette absence de parallélisme des courbes au large bénéfice du nombre de logements projetés, gomme l'éventuelle sous estimation de la croissance

démographique, elle offre en effet une marge d'adaptation permettant d'absorber une croissance beaucoup plus importante.

En prenant une occupation de 2 personnes par logement, occupation inférieure à la moyenne actuelle de 2,25 personnes par logement d'après les statistiques de l'INSEE relatives à la ville de Salon de Provence, cette marge d'adaptation permet d'absorber une croissance de 0,8 %, avec une occupation moyenne de croissance de 2 personnes par logement.

Or, même si la composition des foyers en 2016 est plus « desserrée » qu'en 1976 :

- les personnes vivant seules représentaient déjà en 2007, 31 % des ménages pour une occupation moyenne globale de 2,27 personnes par foyer,
- à la même époque les couples sans enfant formaient 25 % des ménages,
- et ceux avec enfants 31 %,
- les 11 % de familles monoparentales venant compléter le décompte (source INSEE).

Bien que cette absence de parallélisme des courbes, entre la croissance démographique et le nombre de logements à construire, soit regrettable car trompeuse et déroutante à la lecture des documents, le nombre de logements projetés ne traduit pas une hypothèse de croissance exagérée ; 0,8 % de croissance voire même un peu plus restant à l'intérieur d'une épure réaliste.

Ce constat motive ma recommandation de revoir la croissance en pourcentage, tout en conservant le nombre de logements prévus.

En revanche, pour ce qui est de la consommation foncière, les contradictions sont suffisamment nombreuses pour motiver ma réserve et ma recommandation.

À l'intérieur des zones UD les règles d'implantations projetées sont de nature à générer une sous-densification.

À l'intérieur de certaines zones AU l'absence de voisinage immédiat n'a pas été prise en compte pour définir une morphologie adaptée à la densification recherchée des urbanisations futures.

Or, si la densification d'un quartier pavillonnaire existant doit être effectivement très douce pour tenir compte de l'état des lieux, certaines zones AU présentent un potentiel qui doit être exploité pour absorber la croissance, tout en réduisant l'étalement urbain et la consommation foncière.

La croissance démographique d'une ville de 45.000 habitants ne peut totalement être absorbée par des logements dont les terrains d'assiettes consomment 800 à 1.000 mètres carrés d'espace foncier à l'unité.

Les règlements des zones « discontinues » d'inspiration « lotissement de maisons individuelles », ne font pas obstacle à des modalités d'implantations différentes des constructions, qui peuvent concilier densification et cadre de vie des résidents, à partir de projets bien conçus à l'échelle d'un futur îlot bâti, voire d'un nouveau quartier.

En ce qui concerne les modalités retenues pour réduire la consommation foncière, le PADD n'explique rien alors que ce document qui s'impose au PLU devrait démontrer par le chiffrage de la consommation foncière envisagée, que la réduction de celle-ci a bien été prise en compte.

Ces constats motivent une réserve et deux recommandations :

Je recommande d'explicitier dans le PADD les modalités retenues pour réduire la consommation foncière.

Je recommande de revoir notamment par orientations d'aménagements interposées, la capacité d'accueil de zones « AU » dépourvues de voisinage immédiat, couvertes par de grandes unités foncières, (l'unité foncière est constituée par une ou plusieurs parcelles contiguës appartenant à la même personne physique ou morale).

Ma réserve indissociable de mon avis favorable, est la modification des articles 7 et 10 des zones « UD » et des zones « AU » assimilables, pour permettre la construction en limite séparative à concurrence de 8 mètres de longueur par limite séparative, sur une hauteur maximum de 3,8 mètres à l'intérieur d'une bande de 4 mètres de large mesurée depuis la limite séparative.

➤ **Orientations d'aménagement et de programmation :**

Au-delà des erreurs d'appréciation révélées par des documents graphiques dont la présence est superflue, l'application de l'article L 123-1-4 du Code de l'Urbanisme (L 151-7 du même code depuis le 1 janvier 2016) qui a été faite traduit mal les règles de fond du dispositif qui est large (aménagement, habitat, transport et déplacements, échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation).

Il aurait été nécessaire :

- de préciser par secteur sur quoi portent les orientations par référence à l'article L 123-1-4 du Code de l'Urbanisme (L 151-7 du même code depuis le 1 janvier 2016),
- de distinguer l'aménagement et toutes ses déclinaisons, de la programmation dont le phasage doit répondre à des besoins prévisibles.

Les objectifs poursuivis par les OAP issus du PADD ne sont pas traduits par les éléments opposables du PLU, qu'il s'agisse des zones, de leurs règles, ou des emplacements réservés. La tentative de traduction à partir de documents graphiques qui ne sont pas opposables, a d'ailleurs mis en évidence la nécessaire adaptation des documents opposables (emplacements réservés, zonages en sous secteurs) pour obtenir la traduction.

Ces constats motivent une réserve et une recommandation :

Ma réserve indissociable de mon avis favorable, est la suppression des documents graphiques qui, bien que non opposables créent des confusions.

Ma recommandation est de revoir les orientations d'aménagements et de programmation en fonction de l'état des lieux, pour les adapter à la morphologie urbaine environnante et privilégier la densification des secteurs sans voisinage immédiat, d'aller au bout de la démarche en adaptant les règles opposables du PLU du secteur considéré, éventuellement par une nouvelle procédure.

➤ **Inflexion de la part modale de l'automobile et stationnement :**

Si à l'intérieur d'une grande agglomération certaines dispositions peuvent permettre de limiter les déplacements pendulaires intra muros, tout en permettant aux résidents de garer leurs véhicules chez eux pour pouvoir gagner la périphérie depuis leur domicile, cette distinction entre le cœur de ville et la périphérie est moins aisée pour les villes de moyenne importance d'ores et déjà plus ou moins étalées.

Par ailleurs, l'inflexion de la part modale de l'automobile qui reste limitée au centre urbain, ne fait pas disparaître ce mode de transport mais en limite les effets.

Il convient donc à ce titre :

- d'une part, de conserver l'obligation de créer des places de stationnement en application des articles 12 des règlements de zones,
- d'autre part, de disposer d'une bonne articulation entre les poches publiques de stationnement et les transports en communs.

Le PLU qui n'est qu'un maillon de la chaîne ne peut régler à lui seul le problème des déplacements.

L'importance de sa contribution s'apprécie en fonction des emplacements réservés pour la création de voies publiques permettant d'assurer le délestage et l'évitement, la création de parkings publics et de la rédaction adaptée des articles 12.

La recherche de l'inflexion de la part modale de l'automobile a bien été intégrée dans le document directeur d'urbanisme. Le PLU n'aggrave pas la prépondérance de l'automobile dans la cité, sans toutefois exclure ce moyen de déplacement, pour ne pas détourner une partie des chalands vers les centres commerciaux périphériques, qui ne souffrent pas de la pénurie d'espaces dédiés au stationnement.

La suppression de l'obligation de créer des places de stationnement, notamment pour les activités commerciales, ne fait pas disparaître la part modale de l'automobile ; elle la transfère vers des lieux périphériques ou extérieurs équipés.

Les effets de cette disposition sont de nature à accélérer la paupérisation du tissu économique des centres villes.

Ces constats motivent mes recommandations relatives aux articles 12 des règlements de zones :

- *Prendre en compte le renouvellement urbain qui doit intégrer l'obligation de réaliser des places de parking, dans les secteurs non historiquement pourvus,*
- *Conduire une réflexion sur une large mutualisation des places de parking,*
- *Réduire le nombre de places de stationnement « privées privatives » au profit des places de stationnement « privées non privatives »,*
- *Réglementer à l'article 12 toutes les occupations de la zone UB,*
- *Ne pas exclure de l'article 12 la zone UPM. La suppression de places publiques de stationnement doit être compensée par des places de stationnement privées non privatives.*

➤ **Eaux pluviales et eaux usées :**

Même si les eaux pluviales et les eaux usées n'ont pas grand-chose en commun, je les ai réunies dans mes recommandations, car il s'agit de deux thèmes conditionnant la mise en application future du PLU révisé.

Cette enquête publique a mis en exergue ce que le rapport de présentation d'ailleurs ne cachait pas, les eaux pluviales ne sont pas totalement maîtrisées. Le risque d'inondation sera aggravé par les urbanisations nouvelles, si la maîtrise des eaux pluviales reste incertaine.

J'ai développé dans le rapport sur le déroulement de l'enquête de nombreux arguments sur la gestion des eaux pluviales :

- Emplacements réservés pour les bassins de rétention,
- Eaux pluviales du domaine public routier,
- Aisance de voirie de déversement des eaux pluviales de toiture,
- Dispositions du règlement d'urbanisme (article 4),
- Débits de fuite des bassins de rétention,

- Vidange différée gravitaire ou par pompage des bassins de rétention,
- Exutoires possibles ou absence d'exutoires.

Il me paraît très important d'en tenir compte pour d'ores et déjà faire les études et adaptations qui en découlent.

Je recommande de prendre en compte ma réflexion sur la gestion des eaux pluviales développée dans le rapport sur le déroulement de l'enquête.

En ce qui concerne les eaux usées, la capacité résiduelle de la station d'épuration est préoccupante.

En effet, alors que la charge nominale en débit de la station d'épuration est de 13.000 m³/ jour, le débit moyen journalier en entrée de station est actuellement de 12.425 m³, soit une capacité résiduelle de 575 m³ /jour à partager entre les 4 communes qui déversent leurs effluents dans cette station (Salon de Provence, Pelissanne, Auron, La Barben).

Cette capacité résiduelle représente au plus 3.000 habitants de progression possible pour les 4 communes raccordées.

Je recommande de faire envisager immédiatement par la collectivité compétente, la programmation de l'augmentation de la capacité de cet équipement commun.

➤ **Prise en compte de la mixité sociale :**

Les secteurs de servitude de mixité sociale paraissent plus sûrs pour obtenir un résultat, que la règle de portée générale qui impose un quota pour les opérations de plus de 15 logements.

Le dispositif global répondant aux besoins, devra être adapté si nécessaire à la lumière du comportement des constructeurs et bailleurs.

Bien que la mixité sociale soit prise en compte sur la totalité du territoire communal, le dispositif proportionnel notamment en dehors des secteurs de mixité sociale, devrait être complété après étude foncière par des emplacements réservés permettant d'asseoir un nombre de logements déterminé.

Je recommande d'envisager après étude foncière, la mise en place d'emplacements réservés à l'implantation de logements sociaux.

➤ **Règlement d'urbanisme des zones A et N :**

Les lois « Pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques » et « D'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt », dont certains articles ont fait l'objet d'une codification dans le Code de l'Urbanisme, ouvrent des possibilités nouvelles pour le devenir des constructions existantes à l'intérieur des zones A et N, qu'il serait opportun d'intégrer dans un nouveau dispositif réglementaire.

Je recommande d'envisager après analyse comparative l'adaptation du règlement d'urbanisme des zones A et N aux nouvelles dispositions issues des lois ci-dessus citées.

Avis du commissaire enquêteur

Cette révision du PLU qui était absolument nécessaire a démontré, qu'il n'est pas aisé de concilier l'ensemble des paramètres entrant en ligne de compte, pour qu'un document directeur d'urbanisme soit opérationnel et permette de répondre au développement de la commune.

Les observations et requêtes du public qui s'est déplacé en nombre, prouvent qu'un document directeur d'urbanisme n'est jamais définitif. Cette révision n'étant qu'une étape de mise à jour législative et réglementaire, a également permis de traduire la vision de l'assemblée délibérante qui a arrêté le projet.

A - Les reprises de motivation d'avis favorable :

- ✓ **Considérant que la surface des réserves foncières urbanisables est à l'échelle des besoins statistiquement prévisibles,**
- ✓ **Considérant la maîtrise environnementale par les efforts de gestion économe des sols,**
- ✓ **Considérant la préservation des paysages et de la biodiversité,**
- ✓ **Considérant la protection et la recherche de dynamisation des activités agricoles,**
- ✓ **Considérant la place accordée à l'optimisation du développement économique toutes activités confondues,**

- ✓ **Considérant la prise en compte de la croissance démographique par le nombre de logements projetés,**
- ✓ **Considérant l'intégration des mesures de protection de l'environnement et de développement durable.**

B - Les reprises de motivation des réserves :

- ✓ **Considérant toutefois que certaines dispositions doivent être supprimées ou modifiées mon avis favorable est assorti des deux réserves indissociables ci-après rappelées :**
 - **Avis favorable sous la réserve indissociable de modification des articles 7 et 10 des zones « UD » et des zones « AU » assimilables, pour permettre la construction en limite séparative à concurrence de 8 mètres de longueur par limite séparative, sur une hauteur maximum de 3,8 mètres à l'intérieur d'une bande de 4 mètres de large mesurée depuis la limite séparative.**
 - **Avis favorable sous la réserve indissociable de la suppression des documents graphiques des OAP, qui bien que non opposables créent des confusions.**

C - Les recommandations :

- **Au-delà des recommandations qui émaillent le présent rapport, je recommande également de prendre en considération mes commentaires de portée générale, figurant dans le rapport sur le déroulement de l'enquête.**

Fait à Istres le 25 janvier 2016

Le commissaire enquêteur,

