

Perpignan Méditerranée Métropole Communauté Urbaine
Département des Pyrénées-Orientales

Enquête publique relative à la

Deuxième modification du plan local d'urbanisme de Perpignan

Conclusions et avis

Jacques Merlin
Commissaire-enquêteur

14 décembre 2022

Conclusions

Sur la méthode, tous les points de l'organisation et du déroulement de la procédure que j'ai examinés m'amènent à conclure que

- 1. Le choix de la procédure de modification du plan local d'urbanisme plutôt que de celle de révision est juridiquement fondé**
- 2. La procédure retenue de modification du plan local d'urbanisme a été respectée**
- 3. L'enquête publique a été engagée et menée en totale conformité avec la réglementation.**

Sur le fond, mon analyse du projet, les avis de personnes publiques et les observations du public qui ont été recueillis, ainsi que les réponses qui leur ont été apportées par la communauté urbaine, m'amènent à conclure aux points suivants :

1. Justification économique de l'ouverture à l'urbanisation

- Considérant que deux personnes critiquent l'absence de justification économique du projet, dénonçant la monoculture de la logistique et l'absence d'étude économique ;
 - Considérant qu'aucune personne publique ne remet en cause cette justification économique ;
 - Considérant que le choix économique d'agrandir la zone d'activités de Saint-Charles a été effectué bien antérieurement au projet dont il est question, notamment en 2016 par le classement du secteur Orline au plan local d'urbanisme en « zone à urbaniser dont l'ouverture est subordonnée à une modification ou à une révision ultérieure du Plan Local d'Urbanisme », avec la mention spécifique d'une affectation à l'agrandissement de la zone d'activités économiques (ZAE) de Saint-Charles ;
 - Considérant la force et la cohérence des arguments avancés, notamment par la délibération du 21 juin 2021 du conseil communautaire, pour la justification économique du projet, au regard notamment du poids économique de Saint-Charles et de sa compétitivité internationale, de la forte demande d'implantation d'entreprises qui témoigne de son potentiel de développement, et de la faiblesse de l'offre foncière disponible pour répondre à cette demande ;
 - Considérant toutefois la faiblesse des éléments quantitatifs apportés au dossier à l'appui de ces arguments ;
 - Considérant que la communauté urbaine, dans son mémoire en réponse, comble ce déficit d'éléments chiffrés en précisant que la demande actuelle d'implantations d'entreprises sur le secteur Orline représente une superficie de 20 ha ;
- ⇒ **Je conclus que la justification économique de l'ouverture à l'urbanisation du secteur Orline est étayée de manière suffisante et cohérente.**

2. Justification foncière de l'ouverture à l'urbanisation et maîtrise de l'artificialisation des sols

- Considérant que deux personnes critiquent le principe de l'artificialisation de près d'une trentaine d'ha de vignes, vergers et friches, et que le conseil départemental estime comme insuffisante la justification de cette artificialisation ;
 - Considérant que le principe de l'ouverture à terme du secteur Orlin à l'urbanisation avait été débattu et décidé en 2016 dans le cadre de l'établissement du PLU ;
 - Considérant que la délibération du 21 juin 2021 du conseil communautaire justifiait l'ouverture du secteur Orlin à l'urbanisation sur le plan foncier en invoquant notamment la continuité du secteur avec Saint-Charles permettant un développement cohérent, et la bonne accessibilité au secteur avec la proximité des RD 900 et de l'Autoroute A9 avec le péage de Perpignan Sud ;
 - Considérant la faiblesse des enjeux écologiques et patrimoniaux sur ce secteur, étayée par l'évaluation environnementale et par l'absence d'observation notifiée par l'autorité environnementale ;
 - Considérant au total que les arguments justifiant l'ouverture du secteur à l'urbanisation du point de vue foncier sont anciens, cohérents et solides ;
- ⇒ **Je conclus que la justification foncière de l'ouverture à l'urbanisation du secteur Orlin est étayée de manière suffisante et cohérente.**

- Considérant qu'à contrario le préfet prend acte de ce projet d'artificialisation déjà identifié au PLU à l'origine, et compatible avec le Schéma de Cohérence Territoriale de la Plaine du Roussillon, mais qu'il indique par contre que cette surface artificialisée dans le présent projet entamera d'autant le potentiel communal d'artificialisation sur la décennie 2021-2031 ;
 - Considérant qu'il convient que la collectivité prenne en compte cette surface artificialisée dans son potentiel artificialisable, comme l'indique le préfet ;
 - Considérant que la communauté urbaine, dans son mémoire en réponse, confirme que cette surface artificialisée pourra être déduite du potentiel communal d'artificialisation, en précisant à juste titre que l'artificialisation ne couvrira pas la totalité du secteur, et en évoquant l'éventualité d'une dérogation au titre des zones d'intérêt régional ou national comptabilisées au niveau régional et non local ;
- ⇒ **Je conclus que la communauté urbaine prend en compte la réserve émise par le préfet en actant la nécessaire comptabilisation des surfaces artificialisées.**

- Considérant que des limitations de l'artificialisation sont préconisées ou suggérées par le conseil départemental et le conseil régional : majoration de la densification, y compris par la verticalisation des constructions et la mutualisation du stationnement ; minoration de l'imperméabilisation des sols ;
- Considérant que la préconisation de densification trouve une réponse déterminante dans deux dispositions du projet, la dérogation à la règle de recul de 100 mètres par rapport à la RD 900, le projet prévoyant de réduire ce recul à 25 m, et la « verticalisation des constructions » par des hauteurs autorisées à 20 mètres ou plus ;
- Considérant que la préconisation de mutualisation du stationnement n'est effectivement pas prévue dans la modification du PLU, et que la communauté urbaine, dans son mémoire en réponse, indique que cette éventuelle mutualisation

ne sera étudiée qu'en phase opérationnelle, afin de pouvoir s'adapter à la nature des besoins générés, ce qui me semble raisonnable ;

- Considérant que la préconisation de minoration de l'imperméabilisation des sols trouve une réponse déterminante dans le rapport d'évaluation environnementale, en termes de proportion de surface imperméabilisée (3/4, ce qui n'est pas excessif pour une zone d'activités logistiques) et en termes de calibrage des bassins de rétention ; et considérant que la communauté urbaine, dans son mémoire en réponse, indique sa volonté de modifier le projet pour aller plus loin en ce sens en complétant l'article 13 du règlement du PLU par une disposition rendant obligatoire de réserver 10 % de la surface totale de chaque lot en espace végétalisé ;
- ⇒ **Je conclus que l'on aboutit à une limitation de l'artificialisation des sols raisonnable pour une zone d'activités logistiques.**

3. Maîtrise du risque d'inondation

- Considérant que le préfet assortit son avis favorable sur le projet de la réserve que l'orientation d'aménagement et de programmation prenne en compte le risque d'inondation sur la pointe sud du secteur (inconstructibilité, et pas de création de bassin de rétention dans cette pointe inondable, sauf dérogation particulière) ;
 - Considérant que le préfet s'appuie sur une étude récente (2022) qui modifie la connaissance de l'aléa inondation telle que matérialisée dans le porter à connaissance de juillet 2019 auquel la communauté urbaine se réfère dans la présentation de son projet, et qu'il convient donc que la communauté urbaine définisse les conséquences qu'elle en tire pour son orientation d'aménagement et de programmation ;
 - Considérant, à la lumière de mes échanges avec les services de la communauté urbaine et de l'Etat, que cette modification devra consister principalement à ajuster la localisation du projet de giratoire sur la D900 ;
 - Considérant que la communauté urbaine, dans son mémoire en réponse, indique qu'elle modifiera le projet par « un ajustement de l'orientation d'aménagement et de programmation » pour prendre en compte la réserve du préfet, après concertation avec les services de l'Etat ;
- ⇒ **Je conclus que la communauté urbaine prend en compte la réserve émise par le préfet en s'engageant à modifier le projet pour prendre en compte la mise à jour de la connaissance des risques d'inondation.**
-
- Considérant que le conseil départemental regrette la destruction de la zone humide du mas Cantasol qui pourrait jouer un rôle de rétention plus efficace que les bassins de rétention artificiels prévus, et qu'une personne s'inquiète de la disparition de la fonction de régulation des eaux du secteur ;
 - Considérant que l'enjeu quantitatif du bassin ornemental du mas Cantasol est négligeable au regard d'une fonction de régulation, et que le rapport d'évaluation environnementale conclut que la gestion prévue des eaux pluviales du projet est de nature à éviter toute augmentation des débits vers l'aval compte tenu du dimensionnement prévu des bassins de rétention ;
- ⇒ **Je conclus que la gestion des eaux pluviales a été étudiée et calibrée de manière convaincante.**

4. Aménagement paysager

- Considérant que le préfet assortit son avis favorable sur le projet de la réserve d'une meilleure qualité urbanistique, paysagère et architecturale, afin de pouvoir déroger à la règle de recul de 100 m des constructions en bordure de l'A9 et de la D900, notant que les nouvelles règles et la nouvelle orientation d'aménagement et de programmation sont très souples et n'encadrent pas précisément un parti d'aménagement ;
 - Considérant que la nouvelle orientation d'aménagement et de programmation apporte peu de précision sur l'encadrement urbanistique et architectural, au-delà de la mention d'une trame verte le long de la D900 ;
 - Considérant que les nouvelles règles modifient principalement les hauteurs, les distances aux voies publiques et aux limites séparatives, ainsi que les dispositions relatives aux clôtures, ce qui conditionne de manière souple le futur aménagement ;
 - Considérant qu'au total, le parti d'aménagement est effectivement encadré de manière souple et le projet dans son état apporte peu de garanties sur un résultat paysager et architectural harmonieux ;
 - Considérant que la communauté urbaine fait le choix d'un parti d'aménagement vertueux en termes de densification pour limiter la consommation d'espace à l'échelle de l'agglomération, notamment par ce recul de 100 à 25 m des constructions en bordure de l'A9 et de la D900 (sur la base d'une étude « Entrée de ville » qui traite de la justification de cette dérogation), et par la majoration des hauteurs de construction autorisées jusqu'à 20 m et plus ;
 - Considérant que la stratégie générale affichée pour le développement de l'attractivité de Saint-Charles repose autant, sinon plus, sur une excellence qualitative que sur une expansion quantitative, et que cette ambition amène à « démarquer » le projet par sa qualité urbaine et paysagère ;
 - Considérant qu'il convient de conserver un minimum de souplesse dans la planification (règlement, et orientations d'aménagement et de programmation) pour permettre une adaptation dans les phases opérationnelles, et donc d'éviter de figer un plan-masse trop précis ;
 - Considérant que la qualité de la trame verte prévue le long de la D900, en termes d'essences à planter et de structure (densité, hauteur, irrégularité), est un enjeu particulièrement sensible, non seulement sur le plan réglementaire pour justifier de la réduction du recul des constructions, mais comme élément structurant du nouveau paysage dans une zone qui ressemble aujourd'hui à une friche au milieu d'un enchevêtrement de voies routières et d'un patchwork aléatoire de bâtiments industriels ;
- ⇒ **Je conclus qu'il conviendrait que la communauté urbaine apporte des éléments plus directifs sur son parti d'aménagement dans son orientation d'aménagement et de programmation (voire dans son règlement), au moins en précisant les caractéristiques de la trame verte le long des axes routiers.**

5. Conservation et valorisation du patrimoine naturel ou culturel

- Considérant que le conseil départemental regrette la destruction de la zone humide du mas Cantasol ;
 - Considérant qu'il s'agit d'un bassin ornemental, dont l'enjeu en tant qu'habitat humide est évalué comme modéré ;
- ⇒ **Je conclus qu'une simple mesure d'accompagnement de la destruction du bassin ornemental du mas Cantasol, et non d'évitement ou de réduction, est adaptée.**
- Considérant que MM. Arres et Poisse déplorent la destruction d'espèces protégées, notamment de chauves-souris ;
 - Considérant que le secteur, d'une valeur écologique particulièrement faible, n'est couvert par aucun zonage de recensement ni de protection de la biodiversité ;
 - Considérant qu'aucune espèce de flore protégée n'y a été identifiée ;
 - Considérant que les espèces sensibles de faune qui y ont été identifiées, sauf une présentant un enjeu fort, sont considérées comme présentant sur le secteur un enjeu modéré ou faible ;
 - Considérant que des mesures d'évitement (inspection des gîtes potentiels avant leur destruction) et de réduction (notamment par un calendrier de travaux adapté) ont été prévues pour viser un impact faible ;
- ⇒ **Je conclus que les mesures d'évitement et de réduction des atteintes aux espèces sensibles de faune telles qu'elles sont prévues sont modestes mais à l'échelle de la faible sensibilité écologique du secteur.**
- Considérant que M. Arres déplore la destruction du site archéologique du mas Cantasol ;
 - Considérant que le mas Cantasol n'a pas été identifié comme site d'intérêt archéologique par la direction régionale des affaires culturelles au terme de ses recherches et fouilles ;
- ⇒ **Je conclus que la destruction du mas Cantasol ne porte pas atteinte au patrimoine archéologique.**

6. Gestion du trafic routier

- Considérant que M. Arres déplore l'augmentation du trafic de camions induite par le projet ;
 - Considérant qu'un développement de la zone Saint-Charles induira par nature une augmentation du trafic de camions ;
- ⇒ **Je conclus que l'augmentation du trafic de camions est inhérente à ce projet dont le principe avait été décidé et inscrit au plan local d'urbanisme.**
- Considérant que le conseil départemental émet un avis réservé sur le projet de giratoire sur la D900a qui n'améliorerait pas la situation actuelle de congestion du trafic ; et que M. Poisse craint qu'un refus du conseil départemental sur le projet de giratoire sur la D900 génère une congestion du trafic ;

- Considérant que le conseil départemental n'apporte pas la justification de son affirmation ;
 - Considérant que l'étude trafic réalisée début 2022 a permis de définir les caractéristiques du giratoire à réaliser sur la RD 900 afin de permettre un écoulement optimal du trafic et limiter les remontées de file ;
- ⇒ **Je conclus que le projet de nouveau giratoire sur la D900 est justifié par les prévisions de trafic.**

7. Prise en compte du fret ferroviaire

- Considérant que le conseil régional préconise la consultation de la SNCF, et que M. Poisse regrette l'absence de cette consultation ;
 - Considérant que suite à ces remarques, la communauté urbaine a consulté la SNCF le 17 novembre 2022, sans réponse à ce jour ;
 - Considérant que la question du fret ferroviaire est un enjeu reconnu pour Saint-Charles ;
 - Considérant qu'il n'est pas démontré que cet enjeu du fret ferroviaire ne concerne pas la présente extension de Saint-Charles sur le secteur Orline, même si les infrastructures actuelles sont situées de l'autre côté de la zone ;
- ⇒ **Je conclus qu'il reste souhaitable de vérifier avec la SNCF s'il y a lieu ou non de prendre en compte les perspectives de développement du fret ferroviaire dans la définition du projet d'extension de Saint-Charles.**

8. Information du public

- Considérant que M. Poisse déplore le déficit d'information du public et l'absence de concertation préalable ;
 - Considérant la concertation préalable menée au second semestre 2021, et son bilan dressé par le conseil communautaire le 20 décembre 2021 ;
 - Considérant que la présente enquête publique est bien menée en conformité avec les textes prévus pour informer le public et recueillir ses observations ;
- ⇒ **Je conclus que les démarches d'information du public ont été réalisées conformément aux obligations légales et réglementaires.**

Avis


En conséquence,

- **j'émet un avis favorable** au projet de deuxième modification du plan local d'urbanisme de Perpignan relatif à l'extension de la zone d'activité de Saint-Charles sur le secteur Orline ;
- **je l'assortis toutefois d'une réserve : que la communauté urbaine apporte des éléments plus directifs sur son parti d'aménagement dans son orientation d'aménagement et de programmation (voire dans son règlement), au moins en précisant les caractéristiques de la trame verte le long des axes routiers.**

Je formule par ailleurs la recommandation suivante :

- que la communauté urbaine vérifie avec la SNCF s'il y a lieu ou non de prendre en compte les perspectives de développement du fret ferroviaire dans la définition du projet d'extension de Saint-Charles.

Le 14 décembre 2022



Jacques Merlin, commissaire enquêteur