

MONSIEUR ANDRÉ MANDEMENT
MAIRIE DE MURET
27 RUE DE CASTELVIELH
BP 60207

31605 MURET CEDEX

Réf : SA.JB.SD.2024_432
Service urbanisme et foncier
Dossier suivi par : Jacqueline BESSETTES/Aude VIELLE
Tél : **05 61 10 42 69**

Toulouse, le 18 octobre 2024

Siège social

32 rue de Lisieux
CS 90105
31026 Toulouse Cedex 3
Tél. : 05.61.10.42.50
Fax : 05.61.23.45.98

Antennes

Château de Capdeville
140 allée du château
31620 Fronton
Tél. : 05.61.82.13.28
Fax : 05.61.82.51.88

3 av. Flandres Dunkerque
31460 Caraman
Tél. : 05.61.27.83.37
Fax : 05.61.81.74.92

28 route d'Eaunes
31605 Muret Cedex
Tél. : 05.34.46.08.50
Fax : 05.61.51.34.69

6 Espace Pégot
31800 St-Gaudens
Tél. : 05.61.94.81.60
Fax : 05.61.94.81.65

Objet : Avis sur le projet de PLU de Muret

Monsieur le Maire,

Par courrier en date du 15 juillet 2024, reçu le 22 juillet, vous nous avez adressé, pour avis, le projet de PLU arrêté par le Conseil Municipal le 11 juillet 2024.

Vous trouverez ci-dessous nos remarques et avis sur ce dossier.

Observations

Rapport de présentation :

La commune de Muret comptait 25 060 habitants en 2021 (source INSEE), est identifiée en tant que centralité sectorielle du SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine.

Le SCoT en vigueur prévoit l'urbanisation de 43 pixels dont 22,5 à vocation économique et 20,5 à vocation mixte sur la commune entre 2012 et 2030, soit environ 387 ha. Au 1^{er} janvier 2023 environ 189 ha ont été consommés, soit quasiment la moitié.

La densité prévue, en ville intense, est de 50 logements par hectare.

Entre 2015 et 2021, la commune a connu une perte de population de 204 habitants, soit une moyenne de 34 habitants en moins par an. Cette dernière période contraste avec les précédentes, faisant état d'une croissance constante au-dessus de 1% par an depuis 1968.

Afin de répondre aux besoins en termes d'habitation, 549 logements ont été construits entre 2015 et 2021, soit environ 92 logements supplémentaires par an.

Volet agricole du diagnostic :

Le rapport de présentation ne comprend pas de volet agricole, il est uniquement mentionné p.37 du diagnostic que « la commune possède une activité agricole bien présente et 45% de l'occupation du sol est de nature agricole ». Il est de plus précisé que « cette activité subit une importante pression foncière liée à l'attractivité résidentielle et économique de Muret qu'il conviendra de maîtriser pour garantir l'avenir de la profession ». Les chiffres du RGA à ce propos sont clairs : 43 exploitations ayant leur siège sur la commune en 2020 contre 112 en 1988.

En l'absence de diagnostic agricole suffisamment étayé, nous considérons que le dossier est incomplet. Il ne permet pas d'avoir une connaissance approfondie de l'activité agricole sur le territoire et d'évaluer les enjeux agricoles et les besoins afférents.

Analyse de la consommation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (ENAF) :

La consommation d'ENAF (du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2020 d'après le portail de l'artificialisation) est de 63,7 ha, dont 31,8 ha pour le parc de logements et 31,9 ha pour les activités économiques et les infrastructures.

La méthodologie employée par la commune (basée sur les fichiers fonciers MAJIC, l'analyse des permis avec déclaration d'ouverture de travaux et photo-interprétation) conclut à 117 ha consommés sur la même période. **Le détail par destination doit être intégré à la justification des choix afin de pouvoir évaluer l'atteinte de l'objectif fixé dans le PADD qui ne concerne que la partie habitat.**

La carte illustrant l'analyse de la consommation d'espaces spatialisés plusieurs secteurs consommés entre 2011-2021, non encore urbanisés en 2024 (secteur à l'ouest du Château de Cadeilhac : « ZAC des Portes des Pyrénées », secteur à l'est de la maison d'arrêt et au nord de la commune, parcelle BS175...). La prise en compte de la ZAC explique en partie l'écart observé, pour le reste **l'analyse doit être actualisée.**

La commune estime, par ailleurs, la consommation d'ENAF en 2021 et 2022 à 11 ha. Le portail de l'artificialisation fait quant à lui état de 24,9 ha d'ENAF consommés en 2021 et 2022, la différence est importante. **Le calcul doit être vérifié.**

Capacité de densification des espaces urbanisés :

En 2021, la commune compte 1 065 logements vacants (8,5% du parc : au-dessus de la vacance dite structurelle). **Une étude de ce phénomène est attendue. Le potentiel en résorption de la vacance doit être indiqué,** la commune ne peut se contenter de « freiner la hausse des logements vacants ».

Le renouvellement urbain existant doit également être pris en compte et des mesures doivent être proposées pour l'encadrer (mobilisation de l'outil OAP thématique) **et cibler les secteurs à prioriser** (cohérence habitat/mobilité, habitat/services, commerces et équipements, habitat/emploi...).

La carte de l'étude de densification localise un potentiel brut de 57,3 ha en dents creuses et divisions parcellaires.

Un nombre important de « dents creuses » constitue en réalité des opportunités offertes par la délimitation de zone urbaine du PLU en vigueur. **Nous demandons la reprise de l'analyse à partir de la Partie Actuellement Urbanisée (PAU). Cette analyse est par ailleurs incomplète** (exemples : parcelles BI34, EE4, EE117, EE116, EE92, EE91, EE93, EH24, EH64...).

Après affectation d'un coefficient de rétention foncière de 30%, la commune estime disposer d'un potentiel de densification de près de 40 ha, soit environ 1 600 logements, avec une densité de 40 logements par hectare. L'application d'un coefficient de rétention foncière sur certaines de ces « dents creuses » nous interpelle ; **une mise en œuvre différenciée est souhaitée.**

Le potentiel de densification des zones d'activités existantes est quant à lui estimé à 5.85 ha. **Ce potentiel est sous-estimé**, à minima, sur la commune de Muret, 8.3 ha doivent permettre la poursuite de l'aménagement de la zone AUFb (« secteur Clément Ader ») et la commercialisation de la ZAC « Porte des Pyrénées » n'est quant à elle pas terminée.

PADD :

Objectif communal en termes d'accueil démographique et besoins en logements correspondants :

L'hypothèse de développement démographique retenue, dans le PADD, vise une population autour de 30 000 habitants en 2033 et une croissance annuelle moyenne d'environ 1,57%.

Elle induit un accueil d'environ 5 000 habitants (4 300 habitants dans la justification des choix) supplémentaires par rapport à 2023 (population communale estimée à 25 398 habitants en 2023, T0 du PLU), soit une augmentation moyenne annuelle de la population d'environ 500 habitants (430 habitants dans la justification des choix), hypothèse importante à contre-pied de la tendance observée sur la période 2015-2021 (perte de population).

Au regard des dernières tendances (+1.1% par an entre 2010 et 2015 soit 280 habitants par an ; -0.1% entre 2015 et 2021), cette projection est très ambitieuse et insuffisamment justifiée elle doit être actualisée.

La commune prévoit, dans son PADD, la création de 3 700 logements (3 610 logements dans la justification des choix). Le rythme de construction annuel moyen est estimé à 370 logements par an (environ 360 dans la justification des choix). Pour mémoire, sur la période 2015-2021, la commune a produit 549 logements, soit environ 92 logements par an. **En lien avec la réduction de l'objectif d'accueil démographique, l'objectif de création de logements doit également être revu. Le détail du calcul du « point mort par rapport à 2023 » doit être intégré aux justifications du projet.**

D'après les données fournies dans la justification des choix, 1 600 logements seront réalisés en densification et 2 200 logements dans les OAP (en zones urbaines et en extension), soit un potentiel de 3 800 logements. Les OAP concernent notamment deux secteurs de renouvellement urbain qui doivent accueillir environ 1 250 logements au total.

Objectif communal en termes d'équipements :

Les objectifs fixés en la matière, ne permettent pas d'évaluer les besoins afférents. Le rapport de présentation devra apporter une description plus précise des équipements attendus, dans le cas contraire les surfaces dédiées devront être minimisées.

Objectif communal en termes d'emplois :

L'objectif de la commune est de viser un ratio emplois/actifs occupés plus élevé (1,3 en 2018), tendant vers 2, en créant 13 000 emplois entre 2023 et 2033.

Afin d'atteindre cet objectif, Le Muretain Agglo identifie des grands secteurs de projet (« Accroche métropolitaine », « Muret cœur Urbain », « Les Bonnets », un cœur économique secondaire : « Porte du Gers » et deux cœurs économiques complémentaires) ainsi que la création de zones d'activités d'intérêt local sur Bonnepos-sur-Aussonnelle et sur Labastidette. Bien que la commune soit concernée par deux secteurs au cœur du développement économique du Muretain Agglo, la répartition des projets économiques intercommunaux préservent les équilibres existants au-delà de l'axe de la Garonne. **Une corrélation entre les objectifs communaux et ceux de l'agglomération est attendue.**

Sur le secteur de Muret, il est prévu la finalisation de la ZAC « Porte des Pyrénées », le projet du « Pôle gare », la mutation du site de « Fabre 1 » et réflexion élargie sur « Joffrery », la finalisation de la ZAE « Segla 2 », le projet « Les Bonnets – secteur Clément Ader » et le projet Carretes - Sud Zac (fléché à vocation mixte dans le projet de PLU).

Dans son projet de PLU, la commune inclut également une zone de développement économique face à la ZA d'intérêt local de la Labastidette. **Le dossier devra être complété sur ce point, pour justifier de son intégration à la stratégie économique intercommunale.**

Objectif chiffré de modération de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers :

La commune a prévu de tendre vers une réduction de 50% la consommation foncière liée à l'habitat d'ici 2033. **Cet objectif doit être précisé pour correspondre à la consommation d'ENAF envisagée. Par ailleurs, les éléments fournis dans la justification des choix ne permettent pas d'évaluer l'atteinte de cet objectif ciblé.**

Au regard des potentialités offertes par le tissu urbain existant : près de 3 000 logements ; **l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser à destination d'habitat est également insuffisamment justifiée.**

Au total, pour la période 2021-2031, le projet communal engendre, à minima, la consommation de **132 ha** d'ENAF :

- 26,98 hectares pour la zone économique des Bonnets (UFe)
- 47,30 hectares pour l'habitat (1AU)
- 7,59 hectares pour les équipements (1AU)
- 36,27 hectares pour les activités économiques (1AU)
- 2,8 hectares pour les STECAL
- 11 hectares déjà mobilisés en 2021 et 2022.

Pour rappel, la commune a consommé 117 ha d'ENAF entre 2011-2021. **L'analyse doit être complétée, notamment avec les possibilités offertes en zone U impactant des ENAF ; la partie concernée par des PENE clarifiée.**

La création et l'extension de zones d'activités doivent être conditionnées, à minima, au résultat de l'étude de densification des zones d'activités existantes et en cours de commercialisation. **Une stratégie foncière à l'échelle du Muretain Agglo est nécessaire et devra être retranscrite dans le PLU communal.**

OAP :

Le PLU prévoit 10 OAP sectorielles et un échéancier d'ouverture à l'urbanisation a été réalisé. **Nous demandons sa traduction dans les règlements graphique et écrit afin d'en assurer l'application** (classement en zone AU0).

- L'OAP n°1 « Gare », à vocation mixte, porte sur 7,49 ha en densification et en renouvellement urbain. Elle doit accueillir essentiellement des logements (nombre de logements estimé : 600).
- L'OAP n°2 « Entrée Nord », à vocation mixte, porte sur 32,94 ha, actuellement classés en zones urbaines et naturelles du PLU en vigueur. Elle doit accueillir principalement des équipements mais également des logements (nombre de logements estimé : 650).

La définition de ces deux premières OAP semble prématurée, les études urbaines n'étant pas finalisées.

- L'OAP n°3 « Porte des Pyrénées », à vocation mixte, porte sur 67 ha en extension. Elle doit accueillir principalement des activités économiques et un collège (aucun nouveau logement n'est prévu). **L'aménagement de ce secteur n'étant pas terminé, il serait intéressant de repenser l'aménagement de cette entrée de ville de manière globale en fusionnant les besoins des OAP 3, 4 et 6 dans une logique d'optimisation du foncier agricole ouvert à l'urbanisation.**
- L'OAP n°4 « Bellefontaine », à vocation mixte, porte sur 17,79 ha (dont 14,58 ha en zone AU et le reste en zone naturelle) en extension. Elle doit accueillir notamment des logements (nombre de logements estimé : 600).
- L'OAP n°5 « Pointe d'Ox », à vocation mixte, porte sur 11,17 ha en extension, répartis en deux phases. Elle doit accueillir notamment des logements et des équipements (nombre de logements estimé : 120). La seconde phase devant démarrer en 2028 et représentant 7,28 ha, **le périmètre de cette phase doit être classé en zone AU0** (fermée à l'urbanisation).
- L'OAP n°6 « Carretes », à vocation mixte, porte sur 14,97 ha en extension. Elle doit accueillir des logements (nombre de logements estimé : 150) et des activités.
- L'OAP n°7 « Echangeur Entrée Nord », à vocation mixte, porte sur 8,14 ha en extension, avec une ouverture à l'urbanisation prévue dès 2028. Elle doit accueillir des logements (nombre de logements estimé : 80) et des activités. **La justification de l'ouverture à l'urbanisation de ces deux secteurs agricoles est insuffisamment justifiée** (OAP 6 et 7).
- L'OAP n°8 « Brouilh », à vocation d'équipements, porte sur 6,47 ha en extension. Elle doit accueillir des équipements. **En lien avec les remarques qui précèdent le besoin en équipements devra être étayé préalablement.**
- L'OAP n°9 « Les Bonnets », à vocation économique, porte sur 60,73 ha (dont 33,76 ha classés en zone AU, le reste étant classé en zone U), en extension. Elle doit accueillir des activités économiques mixtes. **Le traitement des franges avec les parcelles agricoles exploitées adjacentes devra être intégré à cette OAP.**
- L'OAP n°10 « Vergnole », à vocation économique, porte sur 2,51 ha en extension, avec une ouverture à l'urbanisation prévue dès 2028. Elle doit accueillir des activités économiques mixtes. **En lien avec les observations ci-dessus l'ouverture à l'urbanisation de ce secteur agricole n'est pas justifiée.**

De manière générale, le nombre de logements à produire au sein des OAP mixtes doit être renseigné, tout comme la densité brute, minimale, attendue. Pour rappel, la Chambre d'agriculture demande que soit visée le seuil haut des densités prévues par le SCoT, soit à minima 50 logements par hectare.

Le tableau, p.25 de la justification des choix, quantifie le nombre de logements attendus ; toutefois ce dernier n'a pas de valeur coercitive.

Le travail sur les OAP mériterait d'être approfondi, une cohérence d'ensemble doit être recherchée. L'échéancier de l'ouverture à l'urbanisation doit proposer des échéances plus progressives.

Plan de zonage :

Zone U :

Nous demandons la reprise des zones U au droit de la PAU. **La consommation d'ENAF induite n'est pas négligeable et doit être prise en compte.** Certains sièges d'exploitations historiques, classés en zones urbanisées se retrouvent contraints et perdent durablement leur fonctionnalité (Lieux dits « La Peyrère », « Pérès », « Ox »...).

Zone AU :

L'impact des extensions du projet PLU, sur des terres agricoles, est particulièrement important et cumulatif. La commune compte 2 zones AU_p à vocation d'équipements publics (7,59 ha), 4 zones AU_m à vocation mixte (47,30 ha) et 5 zones AU_f à vocation économique (36,27 ha) auxquelles il convient d'ajouter une partie des emprises classées en zone NL : 85,6 ha au total (dont la destination reste à définir). Les parcelles concernées sont soit déclarées à la PAC, soit sont ou ont été valorisées par l'agriculture.

D'après le pré diagnostic agricole réalisé par la Chambre d'agriculture dans le cadre des études préliminaires d'aménagement du site « Les Bonnets » et de la zone de l'aérodrome de Muret-Lherm en janvier 2023, les zones classées en zone AU_f sont à enjeux agricoles très forts pour la partie ouest et à enjeux forts pour la partie est.

Nous constatons également le maintien d'un important secteur agricole, vierge de toute urbanisation, à enjeux forts à très forts pour partie en zone U_{Fe} pour l'installation d'activités industrielles aux dispositions particulières (26,98 ha inscrite en PENE) et en zone UP : secteur dédié aux équipements. 3,9 ha sont également classés en parcelles agricoles protégées au niveau du SCoT.

Nous demandons le classement des secteurs non urbanisés en zone AU.

En lien avec les remarques ci-dessus, l'emprise des zones AU doit être revue et mieux justifiée.

Zone A :

Nous demandons que l'ensemble des surfaces valorisées par l'agriculture ou représentant un potentiel de production agricole soient classées en zone A et non en zone N (exemples : parcelles BK6, CI42, K84...).

Zone N :

La commune délimite **5 STECAL** :

- Secteur NP : création d'une déchetterie, surface : 1.44 ha. **Le dossier devra être complété par la localisation des déchetteries existantes. L'extension de ces déchetteries devra être étudiée en priorité.** Le terrain a été déclaré au RPG 2022 en tant que culture de blé tendre d'hiver. **Le besoin et le dimensionnement de ce STECAL doivent être étayés.**
- Secteur NP : aire d'accueil des gens du voyage, surface : 1.44 ha. Il s'agit de régulariser l'extension de cette aire réalisée récemment en dehors de la zone Ne du PLU en vigueur. Cette parcelle était encore déclarée à la PAC en 2020. Nous demandons la prise en compte de cette extension dans le calcul de la consommation d'espaces pour la période 2021-2031.
- Secteur Nt : création de gîtes touristiques, surface : 0.91 ha. Les gîtes existants doivent être décrits : nombre, localisation... **La création d'un STECAL est nécessairement lié à la présence d'un projet.** Le dossier devra être complété sur ce point. L'emprise du STECAL devra être délimité au droit des constructions envisagées.
- Secteur Nt : parc résidentiel de loisir devant accueillir 6 chalets, surface : 0.47 ha. Le projet devra être développé dans les éléments de justifications du PLU. L'emprise du STECAL devra être délimitée au droit des constructions envisagées.
- Secteur Nt : Château de Cadeilhac, surface : 2.29 ha. Le projet consiste à créer un hôtel-restaurant au sein de la propriété avec une salle événementielle. **Le STECAL doit être réduit au droit du projet.** S'agissant pour majorité d'espaces vierges, le STECAL repris devra être intégré au calcul de la consommation d'espaces à l'horizon du PLU.

Emplacements réservés (ER) :

L'impact des emplacements réservés et notamment des projets d'infrastructures routières (exemples : ER 38, ER 18, ER 33, ER 35...) **sur les espaces agricoles est important et doit être considéré.**

Espaces Boisés Classés (EBC) :

La délimitation des espaces boisés doit être revue à certains endroits, pour correspondre aux boisements existants (parcelles BZ 36, BZ 38 et CA 12 par exemple).

Règlement écrit :

Zone A :

Le PLU délimite des zones ATVB (37.39 ha), dans lesquelles seule l'évolution des constructions existantes peut être admise (y compris pour les exploitations agricoles). Au sud de la commune, sur la parcelle I61, nous notons l'existence d'une écurie, son classement en zone ATVB est de nature à compromettre l'évolution du site existant. **S'il est avéré qu'il s'agit d'une activité agricole au sens du code rural, nous demandons le classement en zone agricole de la parcelle concernée. Un traitement identique est attendu sur l'ensemble du territoire communal** (prise en compte des sites d'exploitations existants par un classement en zone agricole, remarque valable pour la zone NTVB concernant 636 ha).

Les constructions ou installations liées et nécessaires à l'exploitation forestière relèvent de la zone naturelle.

Aucun changement de destination n'est identifié au règlement graphique, la réglementation afférente n'est donc pas pertinente.

Zones A et N :

Les règles d'extensions des constructions à usage d'habitations existantes et leurs annexes, sans lien avec l'activité agricole, doivent être strictement conformes aux prescriptions réglementaires inscrites dans la note de cadrage de la CDPENAF.

Nous rappelons que la constructibilité limitée en bordure des autoroutes ne s'applique pas aux bâtiments d'exploitation agricole.

Les panneaux photovoltaïques au sol sont autorisés sous réserve de démontrer qu'ils ne soient pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel ils sont implantés. **Nous demandons la reprise de cette règle pour clarifier les secteurs éligibles aux projets de centrale au sol et ceux relevant de l'agrivoltaïsme, conformément à la prescription n°31 du SCoT en vigueur.**

Zone N :

La zone naturelle intégrant des parcelles valorisées par l'agriculture ; nous demandons la suppression de la réglementation proposée sur les clôtures qui ne reprend que partiellement la réglementation en vigueur : article L. 372-1 du code de l'environnement modifié par la loi n° 2023-54 du 2 février 2023 visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée. Nous demandons que la rédaction de l'article sur les clôtures fasse référence à l'article L. 372-1 du code de l'environnement qui prévoit un certain nombre d'exceptions notamment en lien avec l'activité agricole, ne se limitant pas aux habitations et sièges d'exploitation.

La zone NI, pour les zones de loisirs et coulées vertes de la commune, et équipements publics à usage de loisir, permet la réalisation de logements nécessaires pour assurer la direction, la surveillance ou la sécurité des établissements autorisés. **Cette possibilité n'est pas justifiée et doit être supprimée.**

Le règlement de la zone Np, pour le développement d'une déchetterie et pour une aire des gens du voyage existante, p.198, intègre les sous destinations entrepôts et industries. **Ce choix doit être justifié, à défaut cette règle devra être plus restrictive.**

Concernant la zone Nt pour le développement d'activités touristiques, p.197, les sous destinations autorisées « logements » et « artisanat et commerce de détail » interrogent au regard des projets présentés précédemment. **La réglementation des zones Nt doit être revue et adaptée, les STECAL n'ont pas vocation à accueillir de nouveaux logements et de nouvelles activités artisanales ou de commerces de détail.**

S'agissant de STECAL, l'emprise au sol, la surface de plancher et la hauteur des constructions doivent être réglementées.

Avis

La commune de Muret, de par son poids démographique et son positionnement sur l'axe de la Garonne aux portes de Toulouse, hérite d'un urbanisme d'opportunité. La révision du PLU est l'occasion de se saisir des problématiques urbaines rencontrées par la commune. Bien qu'un travail ait été amorcé, le projet de PLU manque d'un fil conducteur permettant de connecter l'ensemble des thématiques impactant la commune (logements, mobilité, économie, équipements...).

Ce projet est, par ailleurs, très ambitieux et insuffisamment justifié. Il génère une forte consommation d'ENAF : l'absence de diagnostic agricole n'a pas permis à la commune de prendre en compte les enjeux agricoles dans la révision du document.



En conséquence, **nous émettons un avis défavorable** au projet de PLU arrêté. **L'ensemble des observations formulées doivent être prises en compte.**

Nous vous précisons que nous souhaitons être informés des suites données au présent avis.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'expression de mes meilleures salutations.

Sébastien ALBOUY,
Président