

Commune d'Elne
Département des Pyrénées-Orientales

Enquête publique relative à la
Neuvième modification du plan local d'urbanisme d'Elne



Conclusions et avis

Jacques Merlin
Commissaire-enquêteur

7 mars 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 commune, m'amènent à conclure aux points suivants :

1. **Le renforcement de la densification en termes de population logée, et la réponse en termes de stationnement et de services publics**
 - Considérant que le principe de densification de cette immense friche au cœur de la commune, est non seulement conforme aux objectifs de mixité urbaine et de lutte contre l'artificialisation des sols en périphérie, qui relèvent des principes généraux de l'urbanisme définis aux articles préliminaires du code de l'urbanisme, mais contribue aux objectifs du schéma de cohérence territoriale et est en outre explicitement approuvé à l'unanimité des avis de personnes publiques
 - Considérant que la modification proposée du plan local d'urbanisme n'augmentera que de 80 logements la possibilité maximale de construction de logements sur ce secteur, venant s'ajouter à ce que permet déjà le plan local d'urbanisme actuel avant modification (soit d'une part la construction déjà réalisée récemment de 3 résidences –« oxygen », « bouygues » et « résidence intergénérationnelle » -, et d'autre part la possibilité restant ouverte de construction supplémentaire d'environ 90 logements)
 - Considérant que les besoins supplémentaires en eau potable générés par ces 80 logements sont mineurs (moins de 60 m³/jour) par rapport aux enjeux communaux
 - Considérant que sur le plan des capacités scolaires de la commune, les tendances sont plus à la baisse des effectifs qu'à la hausse
 - Considérant qu'environ 400 places de stationnement sont prévues, en proportions similaires entre places privées et places publiques
 - Considérant donc que la crainte d'une ampleur excessive des constructions de logement et des apports de populations nouvelles, manifestée dans la majorité des avis de personnes publiques et des observations du public, se situe moins à l'échelle de la modification du plan local d'urbanisme sur le site de l'ancien marché de gros qu'à celle de la globalité des prévisions de programmes de construction sur la commune

- Considérant l'obligation du plan d'urbanisme de rester après cette modification compatible avec les enveloppes de croissance démographique du schéma de cohérence territoriale à l'échelle de la commune
- ⇒ *Il est nécessaire que les prévisions de programmes de construction sur la commune soient réduites pour mise en compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale*
- ⇒ *Il n'est pas nécessaire que cette réduction s'applique au site de l'ancien marché de gros plus qu'à un autre, d'autant plus si l'on applique les objectifs de mixité urbaine et de lutte contre l'artificialisation des sols en périphérie par densification des « dents creuses »*
- ⇒ *Toutefois, de telles décisions ne devraient pas résulter de la mécanique d'une simple chronologie des programmes, selon le principe « premier arrivé, premier servi », ce qui serait, par la logique du coup par coup, la négation de la planification de l'urbanisme au travers d'un plan local, gage de cohérence des décisions, et gage de transparence pour le public.*
A défaut donc d'une révision du plan local d'urbanisme, il convient au moins que la commune opère un choix explicite officiel sur cette mise en compatibilité avant d'approuver (ou simultanément) la présente modification du plan local d'urbanisme. La logique voudrait que cette décision soit formalisée à l'issue d'une concertation avec l'Etat, le syndicat mixte en charge du schéma de cohérence territoriale, et la communauté de communes en charge du plan local de l'habitat. Si nécessaire, la commission départementale de conciliation instituée par l'article L.132-14 du code de l'urbanisme peut offrir le lieu de cette concertation.

2. Le renforcement de la densification en termes de formes urbaines

- Considérant que l'ouverture à des constructions d'un niveau de plus (R+3 au lieu de R+2) est au cœur du projet pour permettre une densification avec 80 logements de plus
- Considérant que cette ouverture, assortie du maintien inchangé de l'enveloppe de hauteur (13 m) pour ne pas porter atteinte à la co-visibilité avec le site de la cathédrale, amènera à produire des immeubles en toit-terrasse
- Considérant l'inquiétude compréhensible manifestée dans certaines observations du public face à ces formes urbaines modernes au pied du centre ancien
- Considérant toutefois la situation de ce quartier comme transition entre le centre ancien et le parc d'activités commerciales et artisanales aux formes résolument « modernes »
- Considérant par ailleurs que les constructions récentes sur le quartier ont déjà adopté ce parti du toit-terrasse, et que l'argument d'homogénéité harmonieuse vaut alors au-moins autant dans ce sens que dans l'autre
- ⇒ *L'ouverture à des constructions R+3 assortie du maintien inchangé de l'enveloppe de hauteur (13 m) permet la densification recherchée sans porter une atteinte majeure à l'harmonie des formes urbaines*

3. L'ouverture à la création de commerces nouveaux

- Considérant l'opposition manifestée dans plusieurs observations du public à un développement commercial portant atteinte au petit commerce du centre ancien
- Considérant les dispositions commerciales du schéma de cohérence territoriale qui limitent pour les mêmes raisons sur ce secteur la création de nouveaux commerces à des établissements non alimentaires et d'une surface supérieure à 300 m²
- Considérant la réponse de la commune indiquant sa volonté de modifier le projet en ce sens

⇒ *Il convient que la commune concrétise son accord en modifiant en ce sens le projet de modification du plan local d'urbanisme.*

4. La circulation et la voirie

- Considérant le souhait largement exprimé dans les observations du public de limiter le développement de la circulation automobile et de la voirie, afin de ne pas compromettre l'objectif de renaturation affiché autour d'un parc urbain
- Considérant les propositions précises et convergentes formulées dans le même sens par le préfet et le Conseil départemental
 - amélioration de l'accès principal au quartier par l'avenue du maréchal Juin, plutôt que la création d'une voie nouvelle entre la gendarmerie et le parc urbain
 - amélioration de la liaison entre l'îlot d'habitation sud-est et le boulevard Narcisse Planas, plutôt que la création d'une bretelle nouvelle
 - réduction du gabarit (prévu pour les poids lourds) de la voie ouest-est en bordure nord du parc urbain
 - cantonnement du projet de piste cyclable sur le seul côté est de l'avenue du maréchal Juin, pour ne pas gêner les riverains du côté ouest.
- Considérant la réponse de la commune indiquant sa volonté de modifier le projet en ce sens

⇒ *Il convient que la commune concrétise son accord en modifiant en ce sens le projet de modification du plan local d'urbanisme.*

5. Le parc urbain et l'aménagement paysager

- Considérant l'approbation largement exprimée, dans les avis de personnes publiques comme dans les observations du public, de l'objectif de renaturation affiché autour d'un parc urbain
- Considérant le souhait exprimé par le Conseil départemental d'un élargissement de la désimperméabilisation des sols aux emplacements publics de stationnement
- Considérant la recommandation exprimée par les services de l'Etat d'un traitement paysager des limites des constructions récentes, appuyée par l'association Elne et Vous
- Considérant la réponse de la commune confirmant sa volonté de plantations et de désimperméabilisation des sols, sur un mode progressif
- Considérant la réponse de la commune indiquant que le traitement paysager des limites des constructions récentes sera assuré par des parkings et bandes vertes

intercalés, et par la croissance des haies à l'intérieur des emprises de ces constructions

- Considérant que la présente modification du plan local d'urbanisme ne définit que des orientations d'aménagement, mais pas encore de programme précis
 - Considérant la réponse de la commune indiquant sa volonté de soumettre la future élaboration des programmes à la concertation publique, au travers notamment de l'assemblée des habitants déjà mise en place
- ⇒ *Il est souhaitable lors de l'élaboration ultérieure des programmes qu'une grande attention soit portée à la qualité de ces aménagements, et en particulier que la future concertation sur ces aménagements fasse maintenant l'objet d'un engagement public et soit le moment venu ouverte le plus en amont possible.*

6. Le maintien d'activités porteuses de nuisances

- Considérant l'observation d'un riverain immédiat demandant la suppression des trafics des bennes à déchets et des camions agroalimentaires
 - Considérant la réponse de la commune indiquant que le trafic des camions-benne sera prochainement déplacé au nouveau centre technique municipal
 - Considérant la réponse de la commune indiquant sa volonté de modifier le projet avec la suppression de la desserte en poids lourd de l'activité agroalimentaire voisine
 - Considérant la réponse de la commune indiquant sa volonté de modifier le projet par la réduction du gabarit (prévu pour les poids lourds) de la voie ouest-est en bordure nord du parc urbain et la suppression du projet d'aire de retournement
- ⇒ *Il convient que la commune concrétise son accord en modifiant en ce sens le projet de modification du plan local d'urbanisme.*

Avis

En conséquence,

- **j'émet un avis favorable** au projet de neuvième modification du plan local d'urbanisme d'Elne relatif au site de l'ancien marché de gros
- **je l'assortis toutefois d'une réserve : qu'avant d'approuver cette modification, la commune désigne formellement le ou les programmes immobiliers prévus sur la commune dont elle réduit le volume prévisionnel pour rester en compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale.**

Je formule par ailleurs les recommandations suivantes :

- que la commune concrétise son accord pour limiter la création de nouveaux commerces conformément au schéma commercial du schéma de cohérence territoriale
- que la commune concrétise son accord sur la réduction des emprises de la voirie : amélioration de l'accès principal au quartier par l'avenue du maréchal Juin, plutôt que la création d'une voie nouvelle entre la gendarmerie et le parc urbain ; amélioration de la liaison entre l'îlot d'habitation sud-est et le boulevard Narcisse Planas, plutôt que la création d'une bretelle nouvelle ; réduction du gabarit de la voie ouest-est en bordure nord du parc urbain et suppression du projet d'aire de retournement, en lien avec le départ des camions-benne vers le nouveau centre technique municipal et l'abandon de la desserte de l'activité agroalimentaire par cet axe ; cantonnement du projet de piste cyclable sur le seul côté est de l'avenue du maréchal Juin, pour ne pas gêner les riverains du côté ouest
- qu'une grande attention soit portée lors de l'élaboration ultérieure des programmes à la qualité des aménagements, notamment en ce qui concerne la désimperméabilisation des sols et les plantations, et en particulier que la future concertation sur ces aménagements fasse maintenant l'objet d'un engagement public et soit le moment venu ouverte le plus en amont possible.

Le 7 mars 2022



Jacques Merlin, commissaire enquêteur