



ENQUÊTE PUBLIQUE

PORTANT SUR LA DEUXIEME MODIFICATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME
(PLU) DE LA COMMUNE DE FLORENTIN (81)

REALISEE DU 25 OCTOBRE 2021 AU 23 NOVEMBRE 2021

Version complétée des CONCLUSIONS et de l'AVIS

Commissaire Enquêteur : Jean-Paul Aguttes

Le 7 Janvier 2022

Table des matières

C1 Rappel de l'objet	3
C2 Rappel du déroulement.....	4
C3 Mon cheminement vers un avis	5
C4 Mon avis	11

En réponse à la demande du Tribunal Administratif du 3 janvier 2022, ce document reprend la partie « Conclusions et Avis » du document initial du 17 décembre intitulé « Rapport et Conclusions » afin de la compléter. Ce complément porte sur l'introduction au chapitre C4 d'un « chapeau » reprenant du contenu du chapitre C3 pour expliciter et mettre en avant l'avis d'ensemble sur le projet. Le complément est identifié par rapport à l'initial par une trame grisée.

C1 Rappel de l'objet

La commune de Florentin est située à 14 kilomètres d'Albi et à 4,5 kilomètres d'un accès à l'autoroute A68 et de Marssac-sur-Tarn où on peut accéder à de nombreux équipements et services : médecins, infirmières, kinésithérapeutes, dentiste, supermarché et divers commerces. Florentin a bénéficié d'une croissance démographique importante et régulière de 1968 à 2007, en passant de 370 à 670. Depuis 2007, la croissance est plus faible (683 en 2017), l'arrivée d'habitants avec la poursuite de nouvelles constructions s'est vue en grande partie compensée par le desserrement des ménages, la taille moyenne est passé de 2.64 à 2.4, on note que ce phénomène de desserrement se ralentit.

Le PLU, approuvé le 26 février 2013, reposait sur un scénario de croissance démographique à 2%/an en moyenne (objectif de 903 habitants en 2022) consistant à réaliser, d'ici à 2022, environ 90 nouvelles habitations.

La modification N°1 du PLU a été approuvée le 12/02/2018. Le constat principal en amont de cette modification était que l'objectif du PLU butait sur le fait qu'aucune des 3 zones AU délimitées dans le PLU n'avait pu être aménagée, du fait notamment de la rétention foncière. Elle a été suivie d'effet, puisque plus de 40 logements ont pu être construits.

La présente modification N° 2 a pour objet principal, comme la modification N°1, de se rapprocher de l'objectif de croissance population du PLU.

- Elle réajuste la modification N° 1 en abandonnant la servitude de logement social de l'AUA qui bloque cette ouverture et en restreignant l'étendue de l'AU AI Reginie sur une petite zone à moindre difficulté tout en reversant en zone naturelle N tout le reste de l'AU initiale.
- Elle ouvre à l'urbanisation 2 zones AU0 : Gavras et l'Hôpital.
- Par ailleurs, en marge de l'objet principal, elle supprime un emplacement réservé devenu sans enjeu et elle procède à une actualisation réglementaire.

En parallèle à cette modification N°2, et toujours pour ce même objectif principal, la commune souhaite étendre l'urbanisation sur plusieurs zones Lalande, Lormiero, et Gavras en leur rajoutant des parcelles actuellement en Zone agricole A ou naturelle N. La réduction de surface A ou N ne pouvant être traitée par modification, cela se fait par une autre procédure, plus conséquente, de révision allégée. Le projet de révision (allégée) N°1 du PLU a fait l'objet d'une concertation publique et son éventuelle poursuite fera l'objet d'une enquête publique non décidée au moment du démarrage de la présente enquête.

L'intégration de tous ces changements dans une seule et même procédure de révision allégée n'était pas possible car une révision allégée ne peut avoir qu'une seule nature de motif. Il aurait fallu pour cela une révision générale. Les deux zones AU0, devant être ouvertes par la présente modification, ont été mises en place avec le PLU initial de 2013. Passé un délai de 9 ans, c'est-à-dire après le 26/02/2022, leur ouverture nécessite une procédure de révision générale (L153-31), laquelle n'est plus possible (depuis 2020) dès lors que s'est décidée la mise en place d'un PLUi à l'échelle de l'intercommunalité pour 2025. L'ouverture des AU0 avant la mise en place du PLUi à l'horizon 2025 est donc conditionnée par l'approbation de la présente modification N°2 avant le 26/02/2022.

Parmi les personnes publiques associées et consultées, une seule, la Chambre d'Agriculture, a émis un avis défavorable sur un des points du projet, sur l'ouverture de l'AU0 L'Hôpital, au motif que cela manque de réflexion globale, que le projet se situe en extrême limite de l'enveloppe urbaine sur une parcelle agricole fonctionnelle et exploitée. Je partage cet avis, comme je l'explique au chapitre 3.5 de mon rapport. C'est une réflexion globale qui permettra de définir si cette zone est valorisée pour son potentiel urbain (terrains plats en limite du bourg) ou maintenue dans son fort potentiel agricole actuel. Cela fait l'objet de ma réserve n°5 détaillée en chapitre 3. 5 de mon rapport et reprise ci-après dans les chapitres C3 et C4 de la présente conclusion.

C2 Rappel du déroulement

L'enquête s'est déroulée du 25 Octobre 2021, à 9h, au 23 Novembre 2021, à 17h30. Le dossier d'enquête était consultable sur le site internet de la Communauté d'Agglomération Gaillac-Graulhet (CAGG). L'avis d'enquête indiquait notamment que les observations pouvaient m'être adressées à la mairie de Florentin et que les personnes le désirant pouvaient également me faire parvenir leurs observations par voie électronique, en les adressant à l'adresse électronique de la mairie de Florentin. Je tiens à souligner les très bonnes conditions matérielles offertes par la mairie de Florentin pour mes permanences. Par contre, le site de CAGG ne présente pas de bonnes conditions de lisibilité car les documents ne s'affichent pas à l'écran et il faut les télécharger d'abord, pour les ouvrir ensuite, ce qui est d'autant plus gênant que les titres des documents (seule information en lecture directe sur le site) ne sont pas toujours explicites.

J'ai tenu cinq permanences : Le lundi 25 octobre 2021 de 9h à 12h, le Vendredi 29 octobre de 9h à 12h, le Lundi 8 novembre 2021 de 14h à 17h, le Mercredi 17 novembre 2021 de 14h à 17h et le Mardi 23 novembre 2021 de 14h à 17h30.

Incident à signaler : Durant l'enquête publique, le 28/10, le nouveau site internet de la communauté d'agglomération a évolué, causant l'absence de deux documents (avis PPA DDT et arrêté d'ouverture d'enquête publique). J'ai personnellement constaté l'absence de l'avis DDT et en ai fait part à la DDT le 8 Novembre et c'est la DDT qui a constaté, le 9 Novembre, l'absence de l'arrêté et alerté la communauté le 9 novembre. La communauté indique que l'avis de la DDT a été remis en ligne le 08/11, et l'arrêté le 09/11. Il n'y a eu aucun incident sur le registre papier de la Mairie.

L'enquête a produit 10 observations et il n'y a eu que 3 observateurs (et 1 visiteur sans observation). **Ce faible nombre d'observateurs (notamment en comparaison des procédures PLU précédentes dans la commune) m'a interpellé** et j'en ai fait part dans le PV de synthèse en demandant à Mr le Maire et à l'Autorité Organisatrice des commentaires et propositions d'explications. J'ai formulé (cf. Question 5 au §6 de mon rapport) une hypothèse de confusion entre procédures (modification N°2 et révision Allégée) et je reviens sur ce point ci-après.

La prise en compte de ces observations et des réponses données par Mr Le Maire est détaillée au chapitre 5 de mon rapport .

J'ai posé moi-même 5 questions, la prise en compte des réponses données par Mr Le Maire est détaillée au chapitre 6 de mon rapport.

Ma prise en compte, qu'elle soit favorable ou non, de ces observations et réponses a contribué à mon cheminement vers un avis sur le dossier, tel que je l'expose dans le chapitre qui suit. Ces observations et questions sont pointées dans ce chapitre qui suit (C2) en gras au regard de chacun des sujets auxquels elles se rapportent. **L'observation N°9** est la seule qui ne rentre pas dans mon cheminement, il s'agit d'un administré qui demande que sa parcelle reste en zone AU alors que la modification la fait passer en zone N. La justification pour cette demande est que l'administré n'a pris connaissance de ce changement que lors de l'acte d'achat de la parcelle en Mai 2021, alors qu'il aurait fallu qu'il le sache lors de la promesse de vente en Février 2021. Ma prise en compte consiste à établir que le Maire était au courant de ce changement en Février et qu'il aurait dû informer bien qu'il n'y soit pas tenu légalement. Je relativise aussi l'éventuel préjudice en rappelant que la constructibilité sur la parcelle était soumise à une OAP qui jusqu'à présent n'arrivait pas à se concrétiser, ce dont le vendeur devait à priori avoir connaissance.

L'enquête s'est achevée le 23 Novembre 2021 à 17h30. J'ai alors récupéré et clos le registre d'enquête déposé à la mairie de Florentin, il ne contenait aucune observation. La CAGG m'a communiqué une photographie du registre déposé à la CAGG montrant l'absence d'observation et m'a envoyé le registre par courrier. J'ai envoyé par courriel mon PV de synthèse le 24 novembre à Monsieur le Maire et à l'Autorité Organisatrice (Mme Burguiere de la CAGG). J'ai présenté ce PV à Monsieur le Maire le 25 Novembre en Mairie de Florentin. Monsieur le Maire et à l'Autorité Organisatrice m'ont fait parvenir par courriel un mémoire en réponse daté du 2 décembre 2021. Il est annexé à ce rapport. J'ai envoyé par courriel, le 1^{er} Décembre, une liste de questions à Monsieur le Maire et à l'AO (Mme Burguiere de la CAGG) qui m'ont fait parvenir les réponses par un courriel daté du 3 décembre. Il est annexé à ce rapport.

C3 Mon cheminement vers un avis

Concernant la forme

Il est peu usuel de commencer un avis sur un dossier par les aspects de forme, mais ici la forme est déplorable et source d'altération du fond jusqu'à la perte de sens. Cela m'a interpellé dès la prise de connaissance du dossier et a été le premier point de discussion avec Monsieur le Maire et l'Autorité Organisatrice en préalable à l'enquête (cf. §2.2). Le dossier soumis à enquête précise correctement les objets de la procédure dans la première page du rapport de présentation mais ensuite les bilans, les justifications, les compatibilités (SCoT, PADD, SDAGE, etc.), les évolutions de zonages et d' OAP se font sans distinction sur un périmètre qui intègre tout ou partie de l'autre procédure qu'est la révision allégée. Et c'est la même chose pour le dossier soumis à concertation publique de la révision allégée vis-à-vis de la modification N°2. Les chapitres de bilans, justifications, compatibilités (SCoT, PADD, SDAGE, etc.), évolutions de zonages sont les mêmes dans les deux procédures, il n'y a que pour les OAP où les débordements d'une procédure sur l'autre sont d'ampleurs variables. L'ouverture de la zone AU0 Gavras est identifiée dans son titre comme portant sur la parcelle 301, mais dans le texte explicatif,

l'OAP et le zonage, elle porte sur l'ensemble des 3 parcelles 301, 306, 307 alors que l'ouverture des parcelles 306 et 307 fait l'objet de l'autre procédure. Il n'y a rien dans le dossier concernant un de ses objets qu'est l'ouverture de la parcelle 301 seule (ce qui est également pointé par **l'observation N°2** et ma **question N°1**).

De fait, chaque procédure préemptive dans ses contenus, bilans et justifications, les résultats de l'autre (ce qui est également pointé par **l'observation N°1** et **l'observation N°6**). Au-delà de la question de forme se pose évidemment celle de la conformité sur laquelle il ne m'appartient de me prononcer. La confusion a dû être ressentie par le public ; sur les 4 visiteurs reçus dans mes permanences, 3 m'ont en fait part.

Le faible nombre d'observateurs (3) m'a interpellé puisqu'il y en a eu 18 et 10 pour les deux enquêtes PLU précédentes. Je formule (cf. **question N°5** au §6 de mon rapport) l'hypothèse d'abstention d'observateurs du fait général de la confusion entre les procédures et du fait particulier de l'information ambiguë et trompeuse dans le bulletin de la mairie (suite à la réunion publique d'information) sur la nature du registre encore ouvert à contribution, à savoir celui de la concertation pour la révision. Il y a 2 observateurs qui ont fait sciemment dans ce registre, en septembre 2021, des observations concernant aussi la modification N°2. L'un d'eux se réfère au bulletin de la mairie comme quoi ce registre porte sur les deux procédures, il a pu de ce fait ne pas voir la nécessité de revenir 1 mois plus tard refaire ses observations pour l'enquête. Inversement, il y a tous ceux qui, sachant que la révision donnerait lieu à une enquête publique, auraient réservé leurs observations pour cette dernière, mépris qu'ils ont pu être par la confusion des périmètres qu'ils ont pu apprécier aussi dans le dossier de la révision soumis à concertation, et par l'idée que la procédure de révision prévalait de par son titre ou parce qu'elle venait en dernier.

Au-delà du fait que les bilans, les justifications, les analyses de compatibilité (PADD, SCoT, PLH) sont inexploitablement car établies sur un périmètre qui n'est pas celui de la procédure, la forme est aussi déplorable du fait des erreurs grossières, des imprécisions et des oublis, comme je le détaille dans les chapitres 3.6 à 3.10 de mon rapport. Par exemple, la justification (cf. 3.8 de mon rapport) utilise le chiffre de 28 logements rendus possibles depuis 2018 avant ces nouvelles procédures PLU, alors que ce chiffre est de 40 ou plus, constatable sur le fichier INSEE des permis de construire mais aussi, au moins avant mi-2020, conjointement à partir des vérités terrain (photo Géoportail de juillet 2020) et des ouvertures décidées en 2018. Le règlement écrit est modifié (cf. § 3.10 de mon rapport) sans que cela soit mentionné dans le rapport de présentation, alors qu'il ne s'agit pas d'un détail. Je l'ai détecté par hasard et je pense que la grande majorité du public ne sait pas qu'il est désormais possible de construire en zone AU dans le cadre de plusieurs opérations d'ensemble alors qu'il fallait faire dans une seule opération auparavant.

Je dois dire qu'un tel constat sur la forme conduit à s'interroger sur la rigueur et la qualité de travail des acteurs de cette modification et de leurs sous-traitants.

Ainsi, avant même d'aborder le fond, j'avais déjà plusieurs réserves liées à la forme.

- A propos des synthèses, bilans, OAP, documents graphiques, justifications et analyses de compatibilité : **La réserve N°1** consiste à reprendre, dans l'ensemble de la documentation

accompagnant la suite de cette procédure, les synthèses, les bilans, les OAP, les documents graphiques, les justifications et les analyses de compatibilité pour qu'ils se rapportent au seul périmètre de la modification. Il est bien sûr nécessaire que la révision soit aussi introduite dans la même documentation mais au juste niveau permettant de croiser les objets, résultats et argumentations et sans que cela altère la perception de la seule modification.

- A propos du règlement écrit : **La réserve N° 2** consiste à reprendre, dans l'ensemble de la documentation accompagnant la suite de cette procédure, les présentations et justifications des évolutions du règlement écrit, en premier lieu pour l'évolution relative à la possibilité nouvelle de plusieurs opérations d'ensemble (pour les AU) qui n'est même pas introduite dans le rapport de présentation et aussi pour celle concernant la nouvelle catégorie AUb dont la signification et la justification par rapport aux AU doit être précisée. Cette réserve consiste aussi en un point de fond, car si j'approuve ce changement (cf. § 3.10 de mon rapport) par la souplesse nouvelle notamment par rapport à la rétention foncière, je m'interroge sur les conditions de la maîtrise de l'OAP devant s'exercer par-dessus plusieurs opérations susceptibles d'intervenir dans des lieux et créneaux temporels totalement disjoints. La réserve consiste donc aussi à préciser les dispositions prises par la commune pour assurer la maîtrise de l'OAP en présence de plusieurs opérations d'aménagement.

- A propos de l'ouverture de l'AU0 Gavras : Avec la réponse à ma **question N°1** et à **l'observation N°2**, je dispose d'éléments de faisabilité concernant une OAP pour la parcelle 301 seule. **La réserve N°3** consiste à ne faire porter l'ouverture que sur la parcelle 301 par le biais d'une nouvelle OAP. Cela implique que la voirie interne, si elle ne peut plus être traversante comme proposé par l'OAP proposée avec les 3 parcelles, comporte une voie de retournement. J'associe la **recommandation N°1** qui consiste à ce que l'OAP préserve la possibilité d'intégration dans un ensemble plus grand avec les parcelles 306 et 307, une fois leur ouverture décidée, mais sans pour autant préserver la possibilité de voirie traversante (comme envisagée dans l'OAP) qui serait source de trafic externe (bypass du carrefour entre D23 et Rte de Cadalen) et de perte de tranquillité.

Concernant le fond

Ma perception du fond a été dans un premier temps aussi mauvaise que celle concernant la forme, même après avoir corrigé les erreurs et les bilans pour les ramener au périmètre de la seule modification N° 2. J'ai fait un premier constat d'une commune qui :

- construit énormément, largement au-dessus des objectifs du PLH : 26 logements déjà assurés rien que pour 2020 et 2021, chiffre que la modification (16 logements) porterait à 40 alors que le PLH (2020-2025) donne un objectif de 10, soit un dépassement par un facteur 4,
- construit uniquement des pavillons, depuis la mise en place du PLU en incluant cette modification, en contradiction avec les objectifs PADD de diversité des logements,

- abandonne la servitude de logement social, et avec elle, la seule déclinaison présente au PLU de l'objectif PADD de mixité sociale,
- consomme plus de 1000m² par logement pour les constructions proposées par la modification, en contradiction avec l'objectif de 750 m²/logement qui est partie prenante du PADD (PLU) et du SCoT car le PADD dit en page 4 : « * Le calcul (de consommation des sols) est élaboré à partir d'une moyenne de terrain de 750 m² conformément aux prescriptions du SCoT ».

Fort de ces constats, d'une part d'une forme qui porte atteinte au sens pour le public, voire peut être même à la conformité, et d'autre part d'un fond qui vient en contradiction avec des objectifs du PADD (PLU) et du PLH, je m'orientais vers un avis défavorable ou vers un avis favorable qui n'aurait conservé que la suppression de l'emplacement réservé N°6 à laquelle je n'ai aucune objection (cft § 3.6 de mon rapport) et vers un renvoi de toutes les extensions d'urbanisation dans le cadre d'une réflexion plus globale avec le PLUi en projet sur l'échelle de la CAGG.

J'ai alors décidé de « **prendre du recul** » hors du dossier (voir en détail au § 3.1 de mon rapport) et de comparer l'urbanisation de Florentin avec celles des bourgs similaires voisins, à partir d'une lecture des PADD et d'une exploitation du fichier des données INSEE sur les permis de construire. Il se trouve que le PLH applicable place Florentin au sein de la typologie des « 12 bourgs en émergence ». Beaucoup de ces bourgs ont proposé dans leur PADD une politique démographique tout autant volontariste mais Florentin les domine largement dans la concrétisation depuis 2013 et cela s'accroît quand on n'observe que les deux dernières années 2020 et 2021. Par ailleurs, sur ces mêmes dernières années, Florentin surpasse d'un facteur 8 les objectifs annuels (ramenés pour 1000 habitants) donnés par le PLH alors que le deuxième bourg « dynamique » (Técou) ne le surpasse que d'un facteur 3,5. Un tel constat relatif m'a amené à questionner l'échantillon de comparaison. Il se trouve que Florentin est à la limite Est de la CAGG et que le village juste voisin à l'Est (Rouffiac) est dans la communauté du Grand Albigeois. La comparaison avec 7 bourgs de même taille partageant la proximité avec Albi au sein du Grand Albigeois fait disparaître cette singularité de rythme d'urbanisation de Florentin ainsi que l'anomalie par rapport à l'objectif PLH. Les deux PLH (celui de CAGG et celui du Grand Albigeois) donnent les objectifs aux bourgs en fonction de leur typologie (dont population) et aussi en fonction des projets d'urbanisation déjà en place. Ce dernier point de la démarche est bien explicité dans le PLH du Grand Albigeois mais pas du tout dans celui de la CAGG, si bien qu'il n'est pas possible de comprendre comment, en 2020, Florentin pouvait se voir attribuer un objectif de 10 logements pour 6 ans alors que l'ouverture en cours dans les zones AU (Saussié, St Salvy, et Jardins de Florentin) en déterminait déjà beaucoup plus (une grande partie des 26 logements figurant pour 2020- 2021 au fichier INSEE). Au-delà de ce point, les attributions sur le grand Albigeois sont plus larges et il n'est notamment pas permis de comprendre le facteur 4 entre les deux bourgs voisins que sont Florentin et Rouffiac.

- Ce constat de référentiel d'analyse m'a conduit à demander à Monsieur le Maire (voir **question N°4** en § 6) ce qu'il pense de ce rattachement à la CAGG plutôt qu'au Grand Albigeois, en particulier au regard de l'adéquation des référentiel PLU (SCoT, PLH) et de l'accompagnement intercommunautaire. Monsieur le Maire ne se positionne pas sur ce plan et n'exclut pas des raisons politiques d'une décision remontant à plus 20 ans. Ce qui

me conduit, à recommander (**recommandation N°2**) à la commune de questionner le choix de la communauté fait il y a 20 ans au moment où les communautés de communes n'avaient pas les compétences d'urbanisme.

Cette analyse comparatrice met aussi en évidence qu'en terme de consommation moyenne de sol par logement Florentin est bien placé depuis 2013 et s'améliore nettement sur les 2 dernières années jusqu'à devenir le plus économe des bourgs et rentrer dans l'objectif PADD (PLU) et SCoT (moins de 750 m2/ logement). Enfin, concernant le logement social, un seul parmi les 19 bourgs analysés en a produit, et ce bourg (Parisot) dispose de commerces et de transport en commun, condition de viabilité du logement social prise en compte par les opérateurs et qui n'est pas établie pour Florentin.

J'ai complété cette prise de recul sur le déroulement des opérations sur une vingtaine de bourgs depuis la mise en place du PLU en remarquant que la politique d'urbanisation et son accompagnement ont été au cœur la campagne électorale municipale récente comme en témoignent les tracts diffusés (voir Annexe 3). Cela a constitué une forme de réévaluation collective (je ne cautionne pas le manque de réévaluation pointé par **l'observation N°7**) de la politique volontariste menée jusqu'ici, et aussi une certaine forme de plébiscite puisque l'équipe sortante a été réélue. Enfin, en rajoutant à cela la réponse à ma **question N°2** où Mr Le Maire assure que l'infrastructure en assainissement et école peut suivre, j'arrive à un constat d'ensemble qui légitime à mes yeux la poursuite de la politique de croissance et d'urbanisation de la commune, bien plus que ne le fait l'objectif de croissance posé de manière déclarative et sans justification dans le PADD du PLU il y a 10 ans. Il serait dommage de pénaliser les administrés en repoussant la suite de l'urbanisation à une échéance incertaine de PLUi (les AU0 dépasseraient un délai de 9 ans depuis leur création et ne seraient plus ouvrables que par le PLUi à venir) parce que les acteurs du PLU et leurs sous-traitants n'ont pas géré la forme.

J'ai donc continué l'analyse sur le fond du dossier, objet par objet, en ne faisant plus obstacle des aspects quantitatifs et en approfondissant les objections qualitatives citées ci avant, quitte à placer des réserves.

- A propos du potentiel de densification : Je constate que le seul mode de création de logement considéré dans les bilans et dans les justifications est l'ouverture de nouvelles zones et qu'il n'est fait aucune analyse du potentiel de densification. Je rajoute ce point à la **réserve N° 1** (introduite ci-avant), consistant à reprendre dans l'ensemble de la documentation accompagnant la suite de cette procédure, les synthèses, les bilans, les OAP, les documents graphiques, les justifications et les analyses de compatibilité.
- A propos de la suppression de la servitude le logement social (voir plus d'éléments au §3.2 de mon rapport, et à **l'observation N°3** au § 5 de mon rapport), je constate que cette servitude fait obstacle à l'urbanisation de ce secteur depuis près de 10 ans et rencontre également de fortes difficultés d'implémentation sur les autres bourgs équivalents. Je comprends l'explication que donne Monsieur le Maire aux difficultés des opérateurs. En conséquence, je suis en faveur de cette suppression. Pour autant, il convient de revenir sur l'objectif de diversification des gammes de logement et de mixité sociale figurant au PADD au moment où disparaît sa seule déclinaison dans tout le PLU (et c'est aussi l'objet de **l'observation N°3**). Il existe des solutions, autres que le logement social, pour favoriser le

logement abordable en imposant dans les OAP un minimum de petites parcelles et/ou des secteurs plus denses ou de mitoyenneté, tout en veillant, à des fins de diversité et mixité, à ne pas concentrer et uniformiser. Les OAP de ce PLU sont toutes construites sur le modèle pavillonnaire sans contrainte de ce type. Le constat à posteriori de Mr le Maire de réalisations de logements locatifs, peut-être fortuites et sans prolongement, ne peut pallier l'absence de règlements et OAP dans un PLU pour forcer de tels résultats en déclinaison d'une volonté politique. Ceci dit, la présente zone AUb ne me semble pas adaptée à la mise en œuvre de telles directives. Imposer des maisons mitoyennes ici alors qu'on est déjà loin du cœur de bourg et entouré de secteurs pavillonnaires ne serait pas harmonieux. Imposer plus que les 4 lots proposés nécessiterait une voirie interne pour ne pas multiplier les accès, ce qui, compte tenu de la faible surface de la zone (~4000 m²) serait contreproductif en termes de coût final de logement. On note aussi que le projet propose deux parcelles de taille réduite de l'ordre de 600 m². Je n'ai donc pas d'objection concernant la nouvelle OAP, à condition de maintenir des petites parcelles (et ce qui est proposé ne devrait pas changer car résulte des contraintes locales).

- A propos de l'ouverture de l'AU0 Gavras (voir plus d'éléments au § 3.4 de mon rapport). Je complète la **réserve N° 3** en reconduisant, via l'OAP, l'objectif PADD d'un maximum de surface sol moyenne par logement (750m²) et l'objectif PADD, si oublié dans l'histoire de ce PLU, de mixité sociale et de diversité des logements qui se traduira par un minimum de 2 parcelles de petite taille (moins de 400 m²) rendant l'acquisition et ou la location plus abordable. Je rajoute (suite à **l'observation N°2**) **une recommandation N° 3** pour la préservation de arbres remarquables dans cette parcelle 301.
- A propos de la réorganisation de l'entrée du village en Al Reginie (plus d'éléments dans mon rapport en §3.3 et à **l'observation 10** en §5). Ce qui est proposé, 2 pavillons sur 3000 m² au contact immédiat du bourg ancien, n'est pas harmonieux et clairement contraire aux objectifs PADD (que par ailleurs je trouve adaptés) de « diversité des logements et de mixité sociale », « d'affirmation du village en établissant des limites franches aux espaces urbanisés » et de « certaine densité afin de marquer l'entrée de bourg à AL Reginie ». Par conséquent, je ne suis pas favorable à cette évolution et je mets une **réserve N°4** consistant à :
 - Soit appliquer, sur cette parcelle 34, les principe de l'OAP du PLU initial de constructions mitoyennes (15 à 20 logements/ha, R+1 max) alignées le long de l'espace public, la desserte pouvant se faire depuis un des deux accès prévus dans l'OAP de la modification N°2 sur les deux chemins latéraux existants moyennant un retournement interne, ou se faire par les deux accès avec une liaison interne entre eux. Je constate que les deux reprises (modifications N° 1 et 2) du projet initial n'ont mis en évidence aucune difficulté particulière, notamment de déclivité (et par là je vais aussi à l'encontre de l'objection de déclivité de **l'observation N°10**), à appliquer l'AOP initiale sur cette parcelle et que ce lieu est la seule possibilité de construire du bâti dense au contact du centre bourg car partout ailleurs le pavillonnaire prolonge le bourg.

- Soit abandonner l'ouverture de cette zone en la reversant en zone naturelle (comme souhaité par l'**observation N°10**)
- A propos de l'ouverture à l'urbanisation de la zone AU0 de l'Hôpital (voir plus d'éléments au § 3.5 et à l'**observation N°4**). C'est une réflexion globale qui permettra de définir si cette zone est valorisée pour son potentiel urbain (terrains plats en limite du bourg) ou maintenu dans son fort potentiel agricole actuel. Il est peu responsable de vouloir, parce que la réglementation serait plus souple aujourd'hui que demain, devancer cette mise à plat par une opération non déterminante sur la capacité de logement aujourd'hui (4 pavillons par ailleurs « gourmands » en sol car à plus de 1000m²/logement) qui nuira à l'une et l'autre des potentialités que l'on affectera à cette zone demain. Par ailleurs, les constructions projetées sont en première ligne dans une vue sur bourg identifiée comme devant être préservée dans le PADD et aucune analyse d'impact ne figure au dossier. **Ma réserve N° 5** porte sur l'abandon de cette ouverture.
- A propos des modes de déplacement doux : Enfin, j'ai constaté que les voies sont le plus souvent bordées de fossés ouverts et, suite aux réponses aux **observations N°5, N°7 et N°8** et à ma **question N°2**, que l'accompagnement de cette croissance en termes de déplacement doux à l'échelle du village est traité sur le mode « ralentir les voitures en laissant les voies étroites » et repose sur la civilité entre usagers. Le rythme d'urbanisation du village ne peut pas faire l'économie d'une réflexion et mise en débat sur les besoins et solutions de déplacement doux. C'est l'objet de ma **recommandation N°4**.

C4 Mon avis

Après un rappel de mes avis, point par point, sur ce projet, tels que motivés dans le chapitre précédent de ma conclusion ainsi que dans les chapitres correspondants de mon rapport, je reprendrai en l'explicitant mon avis d'ensemble sur le projet. Comme cela est mis en évidence dans le chapitre précédent cet avis a résulté d'un cheminement croisant des analyses menées à partir du dossier, de l'enquête et des observations et d'autres menées à partir de recherches hors dossier.

Rappel de mes avis, point par point, sur le projet

La modification porte sur **6 points**.

Je donne un avis favorable sur 3 points :

- La suppression de l'emplacement réservé au motif qu'il est devenu sans besoin et sans enjeu.
- L'abandon de la servitude de logement social de l'AUA au motif que l'absence des conditions usuelles de viabilité de cette servitude (transport en commun et commerces) fait obstacle à l'urbanisation de ce secteur depuis près de 10 ans.
- La modification du règlement portant sur l'actualisation règlementaire, l'introduction de l'AUB et la possibilité de plusieurs opérations d'ensemble (pour les AU) au motif principal pour les deux dernières d'une plus grande souplesse. J'y joins toutefois une réserve

(réserve N°2) consistant, d'une part à mieux présenter et justifier ces évolutions, notamment celle (pas même introduite dans le rapport de présentation) concernant les opérations d'ensemble et d'autre part, à préciser les dispositions prises par la commune pour assurer la maîtrise de l'OAP en présence de plusieurs opérations d'ensemble.

Je conditionne 2 points à des réserves importantes : L'ouverture AU0 Gavras (Réserve N°3) et la réorganisation de l'entrée du village en AI Reginie (Réserve N°4). Les réserves sont motivées principalement par le respect de l'objectif PADD, tellement oublié dans l'histoire de ce PLU, de mixité sociale et de diversité des logements. Concernant Gavras, la réserve est aussi motivée par la nécessité de conduire cette opération sur le seul périmètre de la parcelle 301 puisque les parcelles 306 et 307 ne peuvent s'ouvrir que dans le cadre d'une autre procédure.

Je donne un avis défavorable sur 1 point (Réserve N°5) : L'ouverture de l'AU0 Hopital, au motif principal que seule une réflexion globale (prochain PLUi) permettra d'attribuer à cette zone l'un ou bien l'autre de ses forts potentiels, urbain ou bien agricole, alors que l'opération proposée, non déterminante aujourd'hui en termes de logement, viendrait nuire demain à l'un et l'autre des potentiels.

Par ailleurs, je donne un avis très défavorable sur la forme de l'ensemble du dossier soumis à enquête. D'une part, il agglomère dans son contenu et préempte dans ses justifications ce qui concerne une autre procédure. Je peux sur ce point formuler l'hypothèse, sans pouvoir la confirmer, que cette confusion a pu être ressentie par une grande partie du public et a pu être une des causes du faible nombre (3) de contributeurs aux 10 observations. D'autre part, le dossier fait l'objet d'imprécisions, oublis et erreurs.

Mon avis d'ensemble sur le projet

Face à un constat de fond qui rejette ou soumet à des réserves importantes 3 des 6 points du projet, et à un constat défavorable sur la forme car portant atteinte à la compréhension du projet par le public, **s'ouvrirait pour moi la possibilité d'émettre un avis défavorable sur l'ensemble du projet.** Les éléments clefs de positionnement sur l'ensemble du projet sont les suivants :

- Quel est au final l'intérêt général ?
- Et, si l'intérêt général va dans le sens d'un avis favorable, les réserves sont-elles levables et le public pourra-t-il trouver la lisibilité sur le projet qui a manqué dans le dossier ?

Il se trouve (cf. § 1.1 de mon rapport et cf. § C1 précédent) que les ouvertures de zones AU0 et les réaménagements des zones AU qui ne pourraient pas se faire via cette modification de PLU ne pourront l'être que dans le cadre de la mise en place du PLUi à l'échelle de la CAGG. Ce PLUi offre une bonne possibilité de palier tous les manquements du présent projet mais reporte à une échéance ultérieure, projetée pour 2025 mais soumise à aléas s'agissant d'un premier PLUi, la poursuite des objectifs d'urbanisation déclinés par le PLU de 2013 et ensuite prolongés par la modification N° 1 de 2018. La question d'intérêt général se pose donc dans ces termes : faut-il ou non reporter les ouvertures d'AU0 et modifications d'AU que je juge favorables (moyennant les éventuelles réserves associées) ? Elles concernent plus de 12 logements puisque mes réserves conduisent à densifier ce qui est proposé qui porte déjà sur 12 logements (6 sur l'AU0 Gravas, 2 sur AI Reginie et 4 sur l'AUb). Si on se limite au seul contenu du dossier, on constate que Florentin construit beaucoup, très largement au-

dessus des objectifs du PLH et on constate cela encore plus par une analyse hors dossier qui compare avec les autres bourgs similaires de la CAGG. Par contre, la dynamique d'urbanisation de Florentin se trouve être parfaitement cohérente avec celle des bourgs similaires qui partagent avec Florentin la proximité avec Albi mais qui eux appartiennent à la communauté du Grand Albigeois et reçoivent des objectifs PLH bien supérieurs (ce qui me conduit au passage à questionner le choix de rattachement communautaire de Florentin). De plus cette urbanisation de Florentin apparaît économe en consommation des sols en comparaison des autres bourgs et même dans l'absolu pour les deux dernières années. En élargissant encore plus l'analyse hors dossier, je constate aussi que la politique volontariste d'urbanisation et son accompagnement ont été au cœur de la campagne électorale municipale récente, ce qui constitue à mes yeux une forme de réévaluation collective de l'objectif PADD de 2013. La réponse à ma question N°2 complète ma perception quant à l'accompagnement (assainissement, école) même si, à ce niveau, je recommande d'approfondir la question des modes de déplacement doux. Je conclus que la dynamique d'urbanisation menée jusqu'ici est légitime car conforme au PADD 2013, cohérente avec la dynamique des bourgs comparables, accompagnée en infrastructures, et objet de réévaluation collective. En ce sens l'intérêt général est de ne pas l'interrompre pour 3 ans voire plus. On peut noter que mes analyses hors dossier ont été déterminantes dans cet avis d'intérêt général, lui-même déterminant dans mon avis d'ensemble sur le dossier.

Je considère que les réserves associées aux trois points favorables sont levables : Concernant la **Réserve N°3** et l'AU0 Gravas, les réponses à ma question N°1 et à l'observation N°2 établissent la faisabilité d'une OAP réduite à la parcelle 301. La **Réserve N°4** pour l'entrée de village Al Reginie consiste, soit à appliquer sur la seule parcelle 34 les principes de l'OAP du PLU initial qui n'ont fait l'objet d'aucune objection de faisabilité lors des deux visites d'aménagement qui ont suivi (Modification N° 1 et N°2), soit à rebasculer cette parcelle en zone naturelle. La **Réserve N°2** consistant à mieux présenter et justifier les évolutions de règlement et à préciser les dispositions prises par la commune est par nature levable.

Enfin, je considère que la lisibilité du projet qui a pu manquer pour le public va pouvoir résulter des reprises de la documentation accompagnant la suite de cette procédure,

- sur le fond par l'application des réserves précédentes et par l'intégration d'analyses du type de celles que j'ai menées hors dossier pour justifier la dynamique d'urbanisation. La présence dans cette documentation de mon rapport et ses conclusions devrait contribuer à cette lisibilité.
- sur la forme par l'application de la **Réserve N°1** consistant à reprendre les synthèses, les bilans, les OAP, les documents graphiques, les justifications et les analyses de compatibilité pour qu'ils se rapportent au seul périmètre de la modification N°2. (Il est bien sûr nécessaire que la révision allégée soit aussi introduite dans la même documentation mais au juste niveau permettant de croiser les objets, résultats et argumentations et sans que cela altère la perception de la seule modification N°2).

L'ensemble des analyses menées à partir du dossier, de l'enquête et des observations et de celles menées hors dossier me conduit à **donner un avis favorable** à la modification N° 2 du PLU de la commune de Florentin sous la condition que soit levées **les 5 réserves** énoncées ci-après. Je rajoute

aussi **4 recommandations** (Les réserves et recommandations sont détaillées et justifiées ci-avant en § C3 de cette conclusion et dans mon rapport).

Mes réserves et recommandations

Réserve N°1

La réserve N°1 consiste à reprendre, dans l'ensemble de la documentation accompagnant la suite de cette procédure, les synthèses, les bilans, les OAP, les documents graphiques, les justifications et les analyses de compatibilité pour qu'ils se rapportent au seul périmètre de la modification N°2. Il est bien sûr nécessaire que la révision allégée soit aussi introduite dans la même documentation mais au juste niveau permettant de croiser les objets, résultats et argumentations et sans que cela altère la perception de la seule modification N°2. Cette reprise de la documentation devra aussi intégrer une analyse explicite du potentiel de densification et sa prise en compte dans les bilans, synthèses, justifications, et analyses de compatibilité.

Réserve N°2

Elle porte sur le règlement écrit. La réserve N°2 consiste à reprendre, dans l'ensemble de la documentation accompagnant la suite de cette procédure, les présentations et justifications des évolutions du règlement écrit, en premier lieu pour l'évolution relative à la possibilité nouvelle de plusieurs opérations d'ensemble (pour les AU) qui n'est même pas introduite dans le rapport de présentation et aussi pour celle concernant la nouvelle catégorie AUb dont la signification et la justification par rapport aux AU doit être précisée. Elle consiste aussi à préciser les dispositions prises par la commune pour assurer la maîtrise de l'OAP en présence de plusieurs opérations d'aménagement.

Réserve N°3

La réserve N°3 consiste en ce que l'ouverture AU0 Gavras ne porte que sur la parcelle 301 par le biais d'une nouvelle OAP. Cela implique que la voirie interne, si elle ne peut plus être traversante, comporte une voie de retournement. Cette l'OAP doit intégrer l'objectif PADD d'un maximum de surface sol moyenne par logement (750m²) et l'objectif PADD de la mixité sociale et de diversité des logements en prescrivant un minimum de 2 parcelles de petites tailles (moins de 400 m²) rendant l'acquisition et ou la location plus abordable.

Je rajoute ici deux recommandations :

- **Recommandation N°1** : Elle consiste en ce que l'OAP préserve la possibilité d'intégration dans un ensemble plus grand avec les parcelles 306 et 307, une fois leur ouverture décidée, mais sans pour autant préserver la possibilité de voirie traversante (comme envisagée dans l'OAP proposée) qui serait source de trafic externe (bypass du carrefour entre D23 et Rte de Cadalen) et de perte de tranquillité.
- **Recommandation N°3** : Elle consiste en ce que l'OAP préserve la végétation remarquable de la parcelle 301.

Réserve 4

Elle consiste pour la réorganisation de l'entrée du village en Al Reginie à :

- Soit appliquer sur cette parcelle 34, les principes de l'OAP du PLU initial de constructions mitoyennes (15 à 20 logements/ha, R+1 max) alignées le long de l'espace public, la desserte pouvant se faire depuis un des deux accès prévus dans l'OAP de la modification N°2 sur les deux chemins latéraux existants moyennant un retournement interne, ou se faire par les deux accès avec une liaison interne entre eux.
- Soit abandonner l'ouverture de cette zone en la reversant en zone naturelle.

Réserve 5

Elle consiste en l'abandon de l'ouverture à l'urbanisation de la zone AU0 de l'Hôpital. Le motif étant que seule une réflexion globale (prochain PLUi) permettra d'attribuer à cette zone l'un ou bien l'autre de ses forts potentiels, urbain ou bien agricole, alors que l'opération proposée non déterminante aujourd'hui en termes de logement vient nuire à l'un et l'autre des potentiels. Un autre motif étant la non évaluation de la préservation prescrite au PADD d'une vue protégée sur bourg.

Se rajoutent deux autres recommandations à portée transverse :

Recommandation N°2 : Elle est établie à partir du constat que le rythme d'urbanisation de Florentin surpasse ceux des bourgs voisins similaires de la CAGG alors que ce rythme est similaire à ceux des bourgs voisins du Grand Albigeois et à partir du constat que l'encadrement PLH (objectif de nombre de logements) est plus large pour les bourgs voisins du Grand Albigeois. Elle consiste à recommander à Mr Le Maire, dont la commune se situe à la limite des deux communautés de communes, de questionner le choix de rattachement intercommunautaire fait il y a 20 ans alors que les communautés de communes n'avaient pas encore les compétences d'urbanisme.

Recommandation N°4 : Elle consiste à lancer une réflexion et mise en débat sur les besoins et solutions de modes de déplacement doux à l'échelle du village.

Fait à Toulouse le 7 Janvier 2022



Jean-Paul Aguttes - Commissaire enquêteur