



Toulouse, le **12 DEC. 2025**

Le préfet de la région Occitanie,
préfet de la Haute-Garonne

à

Monsieur le maire de Grenade
40 avenue Lazare Carnot
31 330 Grenade

Objet: Avis de l'État sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) arrêté de la commune de Grenade.

P.J.: Rapport de synthèse de la direction départementale des territoires (DDT).
Copie des avis des services.

Le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Grenade, prescrit le 28 février 2017, a été arrêté par délibération du conseil municipal le 9 septembre 2025.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) fixe pour la commune l'objectif d'affirmer son rôle de centralité sectorielle du Nord-Ouest Toulousain, tout en conservant une identité de village. Pour ce faire, il s'organise autour de 3 axes :

- élaborer une nouvelle logique de développement urbain ;
- renforcer la dimension économique de la centralité ;
- s'engager pour un développement plus durable.

De façon globale, le projet de PLU arrêté traduit des choix d'aménagement qui permettront à la commune de se projeter dans un développement cohérent à l'horizon 2040. Toutefois, le dossier soumis ne respecte pas certaines dispositions du code de l'urbanisme. Ces irrégularités devront impérativement être corrigées dans le dossier qui sera approuvé, car elles sont de nature à faire l'objet d'un recours dans le cadre du contrôle de légalité.

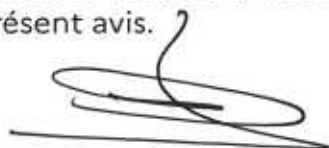
J'émet donc un avis favorable sur cette procédure de révision, sous réserve :

- de produire l'étude entrée de ville pour le secteur d'aménagement situé au sud de la ville ;
- d'annexer le plan de prévention des risques inondation (PPRi) et d'en afficher le zonage sur le règlement graphique ;
- de retirer les quatre secteurs Apv destinés à permettre les projets photovoltaïques à l'Est de la commune à proximité de Saint-Caprais ;
- de corriger les dispositions non conformes au code de l'urbanisme dans le règlement écrit et dans les OAP.

En complément, je vous recommande de faire évoluer le document pour prendre en compte l'ensemble des observations détaillées dans le rapport joint à ce courrier, en particulier sur les aspects suivants :

- préciser et/ou modifier la méthodologie employée pour la justification du besoin en logements ;
- garantir la mise en œuvre de l'objectif affiché dans le PADD de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, le cas échéant en reconsidérant l'échéancier d'ouverture des zones à l'urbanisation ;
- garantir la production de logements sociaux, en améliorant la traduction de l'objectif communal dans les OAP et si nécessaire dans le règlement ;
- améliorer la qualité des aménagements programmés dans les OAP 7, 8 et 10 ;
- prendre en compte les observations relatives à la biodiversité (classement des ripisylves en EBC, application d'un sur-zonage protecteur pour les zones de compensation, retrait de la possibilité d'implanter des installations photovoltaïques an sol en zone NI) ;
- préciser les éléments du STECAL relatif à la clinique du cheval.

Les services de la direction départementale des territoires restent à votre disposition pour vous accompagner dans la prise en compte du présent avis.



Pierre-André DURAND

**Projet de révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU)
de la commune de Grenade
arrêté par délibération du conseil municipal du 9 septembre 2025**

**RAPPORT DE SYNTHÈSE
DE LA DIRECTRICE DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES**

La commune de Grenade, principale polarité de la communauté de communes des Hauts-Tolosans, est un bourg historique, créé sous forme de bastide au XIII^{ème} siècle. Aujourd'hui commune périurbaine du nord toulousain, située à 27 kilomètres de Toulouse, et 31 kilomètres de Montauban, elle est dotée de nombreux équipements, services et commerces, dont le rayonnement dépasse le périmètre communal. Commune la plus peuplée du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Nord Toulousain, elle est l'une de ses deux polarités principales, dont la vocation est d'organiser la centralité du SCOT.

Le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU), prescrit le 28 février 2017, a été arrêté par délibération du conseil municipal le 9 septembre 2025.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) fixe pour la commune l'objectif d'affirmer son rôle de centralité sectorielle du Nord-Ouest Toulousain, tout en conservant une identité de village. Pour ce faire, il s'organise autour de 3 axes :

- élaborer une nouvelle logique de développement urbain ;
- renforcer la dimension économique de la centralité ;
- s'engager pour un développement plus durable.

De façon globale, le projet de PLU arrêté traduit des choix d'aménagement qui permettront à la commune de se projeter dans un développement cohérent à l'horizon 2040. Toutefois, le dossier ne respecte pas certaines dispositions du code de l'urbanisme. Ces irrégularités devront impérativement être corrigées dans le dossier qui sera approuvé, car elles sont de nature à faire l'objet d'un recours dans le cadre du contrôle de légalité.

En conclusion, j'émet un avis favorable sur cette procédure de révision, sous réserve :

- de produire l'étude entrée de ville pour le secteur d'aménagement situé au sud de la ville ;
- d'annexer le plan de prévention des risques inondation (PPRi) et d'en afficher le zonage sur le règlement graphique ;
- de retirer les quatre secteurs Apv destinés à permettre les projets photovoltaïques à l'Est de la commune à proximité de Saint-Caprais ;
- de corriger les dispositions non conformes au code de l'urbanisme dans le règlement écrit et dans les OAP.

En complément, je recommande de faire évoluer le document pour prendre en compte l'ensemble des observations détaillées dans le présent rapport, en particulier sur les aspects suivants :

- préciser et/ou modifier la méthodologie employée pour la justification du besoin en logements ;
- garantir la mise en œuvre de l'objectif affiché dans le PADD de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, le cas échéant en reconsidérant l'échéancier d'ouverture des zones à l'urbanisation ;
- garantir la production de logements sociaux, en améliorant la traduction de l'objectif communal dans les OAP et si nécessaire dans le règlement ;
- améliorer la qualité des aménagements programmés dans les OAP 7, 8 et 10 ;
- prendre en compte les observations relatives à la biodiversité (classement des ripisylves en EBC, application d'un sur-zonage protecteur pour les zones de compensation, retrait de la possibilité d'implanter des installations photovoltaïques au sol en zone NI) ;
- préciser les éléments du STECAL relatif à la clinique du cheval.

Dans l'optique de compléter le dossier qui sera approuvé, vous trouverez ci-après le détail des observations de l'État sur le projet de la commune.

I. Un projet communal équilibré, qui reste à améliorer sur plusieurs points

Le projet de la commune ambitionne de poursuivre le développement de son territoire, en cohérence avec son rôle de centralité sectorielle du SCOT Nord Toulousain, et à développer la mixité sociale et générationnelle.

I-a) Un projet d'aménagement urbain globalement cohérent

Sur le plan urbain, la commune de Grenade dispose d'un centre historique dense au sein de la bastide, qui est préservée. Les extensions plus récentes, à vocation économique, commerciale et résidentielle, se sont développées principalement dans le prolongement de cette bastide, mais aussi avec la création de quartiers pavillonnaires diffus le long des voies, et autour des hameaux.

Ce modèle de développement a généré des phénomènes d'étalement urbain et de mitage, qui sont en contradiction avec la spécificité urbaine historique de la bastide de Grenade et avec les enjeux de développement durable de façon plus générale. Le PLU en vigueur, approuvé en 2005, favorisait ce modèle d'aménagement générateur d'étalement urbain, largement reconsidéré par le présent projet de révision.

Ces constats sont correctement présentés dans le diagnostic du projet de PLU.

La procédure de révision du PLU de Grenade propose de mettre en place un nouveau projet urbain, dont les grands équilibres permettent de recentrer le développement de la commune. En effet, tous les secteurs d'extension urbaine envisagés sont situés au sein ou dans la continuité immédiate de l'enveloppe urbaine existante. De plus, l'impossibilité de construction de nouveaux logements dans les secteurs de la zone Uc, déconnectés du centre-bourg, est un choix qui conforte cette ambition de changer de modèle.

Enfin, l'étude de densification, qui est un outil de planification incontournable pour contribuer au changement des modèles d'aménagement, a été réalisée de manière assez fine et constitue un point fort du dossier. Les éléments produits sont exhaustifs et permettent d'identifier et de caractériser les secteurs situés au sein des espaces bâtis qui pourront contribuer au programme de développement de la commune. L'analyse a porté à la fois sur les espaces dédiés à l'habitat, et sur les espaces dédiés à l'activité, l'économie, et aux secteurs d'équipements collectifs.

La commune a ainsi pu définir des OAP sur des secteurs situés au sein de secteurs déjà urbanisés, afin d'en maîtriser le développement, ce qui est à relever positivement.

Le projet de révision permet de proposer un modèle de développement, plus resserré autour du centre-bourg, qui s'inscrit en rupture avec le développement récent de la commune. Il offre ainsi un cadre d'accueil plus durable à la commune de Grenade.

I-b) Un projet d'accueil démographique cohérent mais qui présente des fragilités juridiques dans sa justification

La commune de Grenade qui constitue, avec Castelnau d'Estrétefonds, la « centralité sectorielle » identifiée par le SCoT Nord Toulousain, rayonne largement au-delà de son territoire.

Portée par la dynamique de la métropole toulousaine et de son secteur aéronautique, elle a connu une croissance démographique continue lors des dernières décennies. Selon les données INSEE utilisées dans le dossier, entre 2009 et 2020, la population communale est ainsi passée de 7752 à 8844 habitants, soit un rythme de croissance annuel moyen de 1,2 % (cf p. 267 du rapport de présentation).

Le scénario retenu dans le projet de PLU est celui d'une croissance annuelle moyenne de 1,1 % jusqu'à 2041, ce qui impliquerait l'accueil de 1755 nouveaux habitants sur la commune, qui atteindrait ainsi 10 930 habitants. Ce scénario constitue une forme de continuité avec la croissance de 1,2 % par an observée durant la période 2009-2020, même si on constate un ralentissement sur la période récente (croissance de +0,50 % par an seulement entre 2016 et 2022).

Pour la réalisation de ce projet d'accueil, le PLU arrêté prévoit de construire ou de remettre sur le marché 850 logements, répartis comme suit :

- 80 logements aujourd'hui vacants ;
- 20 logements à créer par changement de destination ;
- 750 nouveaux logements à construire.

Dans le scénario projeté par la commune, le dossier ayant retenu un taux d'occupants par logement de 2,08, ces 850 logements se répartiraient de la façon suivante :

- environ 595 logements pour l'accueil de nouveaux habitants ;
- environ 255 logements pour le desserrement des ménages.

Ce projet correspond, en moyenne annuelle, à la construction de 46 logements, et à la mobilisation de 6 logements par reconquête de logements vacants ou par changement de destination. Ces chiffres paraissent globalement cohérents avec le programme local de l'habitat (PLH) des Hauts-Tolosans qui devrait entrer en vigueur le 11 février prochain, avec des objectifs de logements pour Grenade sur 6 ans (2025-2031) répartis comme suit :

- 244 logements neufs (moyenne 40 par an) ;
- 40 par reconquête sur les vacants (moyenne de 6 par an).

Toutefois, si ce scénario proposé paraît globalement cohérent avec la typologie de la commune et sa tendance de développement, la méthodologie utilisée présente des incohérences dans les liens qui sont faits entre l'évolution du parc de logements et la dynamique démographique. En effet, le dossier analyse ces deux phénomènes de façon séparée dans la partie relative au diagnostic du territoire, puis établit des liens entre les

deux, sans fondement sur le plan méthodologique, dans la partie relative à la justification des choix.

Concrètement la méthode retenue pour justifier le projet d'accueil de la commune, différente des méthodes utilisées habituellement dans les PLU, aurait dû, pour être cohérente, tenir compte du solde naturel positif de la commune, et de l'évolution de la composition du parc de logements de façon plus fine (taille des logements, logements vacants, résidences secondaires,...). Depuis les derniers échanges et la lettre envoyée par les services de la direction départementale des territoires en mai 2025 qui soulignait déjà ces incohérences, certains points du scénario d'accueil ont été modifiés, comme la population de départ, les taux de croissance, ou encore le taux d'occupants par ménage. La méthodologie employée manque toutefois toujours de cohérence et de précision, ce qui constitue une fragilité juridique dans la justification des choix du projet.

Sur le fond, le projet d'accueil de la commune est globalement cohérent avec le développement récent de la commune, son positionnement, et les objectifs fixés dans le PLH.

En revanche, sur la forme, la méthodologie employée pour la justification du besoin de ces nouveaux logements est difficile à comprendre et imprécise, ce qui constitue une fragilité juridique dans le dossier.

I-c) Une étude de densification des espaces de bonne qualité

L'étude de densification réalisée permet de quantifier et qualifier précisément les potentiels de construction au sein de l'enveloppe urbaine existante à Grenade.

Au sein du secteur Ua, sur lequel la densité du tissu urbain est élevée, le dossier fait ressortir un potentiel de densification très faible, de l'ordre de 0,4ha. Toutefois, l'étude s'appuie aussi sur une analyse fine et poussée de la vacance, en lien avec les études du programme « petite ville de demain ». Ainsi, il est projeté de remettre sur le marché environ 60 logements, dont une partie serait obtenue par division de constructions existantes.

Au sein des secteurs Ub qui sont moins densément bâtis, l'étude de densification a permis de dégager des secteurs conséquents, qui font l'objet d'OAP permettant d'y fixer les exigences communales. À juste titre, ces secteurs sont programmés pour être ouverts à l'urbanisation en priorité, dès l'approbation du dossier.

L'étude révèle au sein de cette même zone un potentiel de l'ordre de 3 ha de dents creuses, de 3 ha de divisions parcellaires et de 13 ha potentiels de renouvellement urbain. Compte-tenu de la dynamique rencontrée à Grenade, la commune considère de façon réaliste que la totalité des dents creuses, 80 % des divisions parcellaires et 50 % des

potentiels de renouvellement seront réalisés à l'horizon du PLU, ce qui représenterait un total de 339 logements.

Enfin, en cohérence avec le PADD qui vise à mettre en place une nouvelle logique de développement recentrée sur le cœur de ville, la commune a fait le choix de ne pas densifier la zone UC, ce qui paraît très pertinent afin d'éviter l'aggravation de l'étalement urbain et du mitage de l'espace.

L'étude de densification est exhaustive et permet de dégager un potentiel conséquent sur lequel la commune a correctement fixé un objectif d'accueil, ce qui constitue un point fort du dossier.

I-d) Un objectif modéré de réduction de la consommation d'espaces, dont la traduction opérationnelle dans le dossier est à renforcer

Le dossier propose une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) passée qui paraît complète et sincère. Cependant, des questionnements demeurent pour établir la cohérence entre les objectifs de modération fixés dans le PADD, et la consommation d'espace planifiée, dont l'évaluation devra être complétée.

L'analyse de la consommation passée

En application des dispositions du code de l'urbanisme et de la loi climat et résilience, la consommation d'ENAF a été évaluée comme suit sur différentes périodes :

- 10 années avant l'arrêt du PLU (2015-2024) : 25,2 ha ;
- décennie de référence de la loi climat (2011-2020) : 30,2 ha ;
- 3 premières années de la décennie d'objectif (2021-2023) : 3,6 ha.

Comparativement à d'autres polarités du ScoT Nord-Toulousain, la consommation d'espace sur de la commune de Grenade est ainsi relativement contenue.

Pour mener cette analyse, la méthode retenue est basée sur le décompte des autorisations d'urbanisme accordées et réalisées entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2024. La commune a fait l'effort d'afficher clairement, sous forme de cartographie, l'ensemble des secteurs considérés comme consommés, d'après cette méthode, depuis 2011.

Pour assurer la pérennité de cette méthode d'analyse et faciliter les futures évaluations de l'application du PLU, je vous recommande de préciser et de détailler les éléments méthodologiques suivants :

- les facteurs déclencheurs de la consommation d'espace (aménagement de secteur, construction, etc.) ;

- la superficie considérée comme consommée ;
- la prise en compte des projets de bâtiments agricoles.

Par ailleurs, afin d'éviter toute ambiguïté, il est recommandé de corriger, à la page 220 du rapport de présentation, le terme « artificialisation » — utilisé dans la section expliquant l'usage des ENAF consommés — par « consommation des espaces », ces deux notions renvoyant à des réalités distinctes.

Il convient de compléter la méthode d'analyse de la consommation d'espace afin d'en assurer le caractère reproductible.

La consommation planifiée

Concernant la consommation d'espace planifiée dans le projet de PLU, le PADD fixe des objectifs chiffrés de réduction plutôt modérés :

- un objectif de réduction de la consommation de 40 % pour la période 2021/2031 ;
- un objectif de réduction de l'ordre de 60 % pour la période 2031/2040.

S'il semble logique que l'objectif de réduction de 40 % pour la période 2021-2031 s'applique par rapport à la période 2011/2020, il conviendra de préciser par rapport à quelle période s'applique l'objectif de réduction de 60 % de 2031/2040.

Par ailleurs, le rapport de présentation ne permet pas de démontrer comment ces objectifs fixés par le PADD vont être atteints par le futur PLU. En effet, le projet de la commune programme une consommation à hauteur de 19,17 ha à horizon 2040, mais l'analyse de l'ensemble des pièces du dossier amène à questionner la validité de ce chiffre. Il apparaît ainsi que certains secteurs ne sont pas pris en compte, tant dans la consommation passée que dans la consommation planifiée.

À titre d'exemple, le secteur NI situé au nord des terrains de sports et le long de l'avenue de Gascogne (cf images ci-dessous, secteur bleu clair dans le plan de zonage) n'a pas été comptabilisé. La photo aérienne montre qu'une partie (au nord-ouest) de ce secteur constitue à ce jour un espace naturel.



(A gauche : extrait du règlement graphique ; à droite : extrait du rapport de présentation page 223)

Dès lors que le règlement écrit de ce sous-secteur NI autorise, entre autres, les installations de production d'énergie photovoltaïque, les équipements sportifs et les campings, et que son aménagement futur est absent de la justification des choix, ce secteur ne peut pas être exclu de la consommation planifiée présentée aux pages 369 (pour l'habitat) et 371 (pour l'économie) du rapport de présentation.

De même, l'analyse de la cartographie des espaces consommés entre 2011 et 2024, page 221 du rapport de présentation, n'intègre pas les secteurs suivants :

- secteur couvert par l'OAP 1 « *rue Villaret Joyeuse* » (3 412 m²)
- secteur couvert par l'OAP 4 « *rue de Lion* » (3 034 m²)
- secteur couvert par l'OAP 9 « *rue des Pyrénées* » (7 781 m²)

Le secteur de la « *rue des Pyrénées* » étant concerné par une autorisation d'urbanisme en cours de validité selon le dossier, le projet de PLU ne l'intègre pas dans la consommation passée par application de la méthode de mesure qui ne prend en compte que les projets autorisés et réalisés. Avec le secteur d'OAP 2 « *Métairie Foch (6824m²)* », ces deux secteurs forment un ensemble de 2,1 ha en zone Ub. Le dossier présente clairement, à la page 343 que le secteur « *Métairie Foch* » correspond à un secteur déjà bâti, mais n'apporte pas de précision pour les autres qui sont pourtant situés sur des espaces non bâtis.

Par voie de conséquence, il semble logique d'intégrer les 3 secteurs d'OAP pré-cités comme générant de la consommation d'espaces planifiée à hauteur de 1,4 ha, ce qui est différent de l'estimation de 0,85 ha présente dans le dossier (page 347), sans que ce chiffre ne soit explicité, ce qui interroge sur le plan méthodologique.

Ce raisonnement est également valable pour le secteur Aud au sein de l'OAP n°6, qui n'est pas comptabilisé dans la consommation planifiée, alors qu'il représente une superficie de 0,77ha, non bâtie à ce jour.

Le rapport de présentation devra être complété, afin :

- d'explicitier comment le projet permet l'atteinte des objectifs de réduction de consommation d'espace fixés dans le PADD ;
- de comptabiliser de façon exhaustive les secteurs de consommation planifiée.

Au regard de ces éléments et afin de rester dans une trajectoire de réduction de la consommation d'espaces sur les différentes périodes, la commune devra probablement reconsidérer le calendrier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones, voire ré-évaluer la pertinence du maintien dans le PLU de certaines d'entre elles.

l-e) Une traduction de l'objectif de mixité sociale à améliorer

Le PADD, dans ses objectifs, prévoit de développer une mixité sociale et générationnelle, en cohérence avec le PLH des Hauts-Tolosans, qui fixe comme objectif à la commune la production de 20 % de logements locatifs sociaux (LLS), soit 57 logements sur la période 2025-2031.

La traduction de cette ambition apparaît toutefois incomplète dans les documents opposables du dossier (OAP et règlement).

Tout d'abord, dans le cadre général des OAP, il est fixé un objectif de 20 % maximum de logements locatifs sociaux, auquel s'ajoutent 20 % de logements en accession sociale ou bail réel solidaire, et un objectif de 60 % de logements en accession libre dans le neuf. Ces objectifs sont cependant restreints aux opérations d'aménagement d'ensemble. Or, il apparaît que seul le secteur d'OAP n°5 évoque la possibilité de recourir à des opérations d'aménagement d'ensemble, ce mode d'aménagement n'étant exigé sur aucun des secteurs. En outre, l'objectif de réalisation de 20 % de logements en accession sociale ou bail réel solidaire n'est repris dans aucune des OAP sectorielles.

De plus, la rédaction ne fixant qu'un nombre maximal de 20 % de logements sociaux est contre-productive, en tant qu'elle ne fixe pas de fourchette, et pourrait permettre à une opération d'aménagement ne comportant pas ou peu de logements sociaux de s'inscrire en compatibilité avec cette règle.

Ensuite, il est inséré de façon indifférenciée au sein de chaque OAP un objectif de 20 % de logements sociaux. Concrètement, ces objectifs s'appliquent à la totalité des secteurs n° 1, 2, 5, 6, et à une partie seulement des secteurs 3 et 7. Ce choix de déclinaison rend incertaine la réalisation de la production des logements sociaux, car l'absence d'une obligation d'aménagement d'ensemble rend possible la réalisation d'opérations successives, dont les premières pourront s'exonérer de produire des logements sociaux. Ainsi, l'objectif global fixé à l'ensemble de ces secteurs reposerait sur les dernières opérations, ce qui pourrait compliquer, voire compromettre leur propre réalisation, et infine la construction de logements sociaux. Qui plus est, pour une meilleure répartition spatiale de la production des logements sociaux, il est préférable de les réaliser dans le cadre d'opérations d'ensemble.

La mise en œuvre de la mixité sociale impose de mieux traduire les ambitions de la commune en matière de production de logements sociaux.

Dans le cadre général des OAP, la règle de 20 % de logements sociaux maximum devrait être remplacée, soit par une règle définissant une fourchette minimale et maximale, soit par un taux de logements sociaux attendus. Cela favorisera la production de logements sociaux tout en laissant une certaine marge d'adaptation aux projets, le contenu des OAP s'appliquant aux autorisations d'urbanisme dans un rapport de compatibilité.

Par ailleurs, afin de garantir la réalisation de logements sociaux à hauteur des objectifs affichés, il est attendu que le dossier de PLU qui sera approuvé programme davantage d'opérations d'aménagement d'ensemble sur les secteurs destinés à la production de logements, ou qu'il mette en place des servitudes de mixité sociale.

I-f) Certains secteurs d'OAP sectorielles à mieux encadrer

La commune a défini dix secteurs d'OAP au sein de son PLU : huit destinés à de l'habitat, deux pour de l'activité économique.

D'après l'échéancier d'ouverture à l'urbanisation, l'aménagement des secteurs d'OAP sera échelonné, avec des secteurs ouverts en trois phases : dès l'approbation du PLU, dès 2030 et enfin dès 2035. De façon générale, les choix sont plutôt cohérents sur la temporalité de l'aménagement des zones, avec une priorité donnée aux secteurs les plus proches du centre. Il faut relever que la commune a mis en place de nombreuses OAP sur des secteurs d'aménagement à l'intérieur des tissus urbanisés, ce qui est positif.

Toutefois, les modalités d'aménagement du secteur d'OAP n°7 « rue Chambert », qui représente une surface conséquente de 4,6 ha, pose question. Ce secteur est prévu pour être aménagé en 2035 sur la base d'un seul permis d'aménager pouvant comprendre plusieurs tranches. Or, s'agissant d'un secteur d'aménagement conséquent, il apparaîtrait davantage pertinent de proposer un phasage au sein de l'OAP pour réaliser, par phases successives, l'aménagement de la zone. Cela permettrait d'optimiser l'aménagement du secteur, notamment sur le plan de la répartition spatiale du logement social. Par ailleurs, la densité sur l'ouest de ce secteur, qui prévoit un aménagement avec des lots libres, mériterait d'être renforcée.

Le projet de PLU applique de façon mathématique une densité de 30 logements à l'hectare à tous les secteurs couverts par une OAP, ainsi que sur les projets de densification dont la surface est supérieure à 1500 m², sans prise en compte des caractéristiques propres à chaque site. Dans un objectif de sobriété foncière, la commune pourrait proposer un projet dont la moyenne dépasse cette densité, qui constitue un minimum dans le SCoT. Par ailleurs, une approche proposant un gradient de densité aurait pu permettre une meilleure adaptation aux caractéristiques et à l'environnement de chaque secteur, notamment en renforçant la densité sur les secteurs les plus proches de la bastide.

Enfin, le secteur des zones d'activité économiques (OAP 8 et 10), situé stratégiquement en entrée de ville, est couvert par des OAP dont les principes d'aménagements sont peu exigeants. L'OAP 10 dont l'aménagement se structure autour d'une voirie en raquette présente peu de végétation, et peu de principes d'aménagement susceptibles, notamment, de prendre en compte la qualité architecturale, urbaine et paysagère et d'en assurer une densité pertinente. D'autre part, pour faciliter l'insertion des nouvelles constructions dans l'environnement, l'OAP 10 souhaite réserver des lots non bruyants sur

sa partie Est. Il conviendrait de retirer cette disposition opposable de l'OAP, car elle ne pourra pas être applicable ni vérifiée lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme.

L'échéancier d'ouverture à l'urbanisation pourrait faire l'objet d'un phasage plus précis, en particulier pour l'OAP 7, qui constitue un gisement de 4,5ha, et dont l'aménagement est fixé après 2035.

Les OAP couvrant les secteurs économiques méritent d'être précisées pour améliorer la qualité de l'insertion dans leur environnement proche, et favoriser l'optimisation du foncier (constructions, végétations, mobilités).

II - Des points du dossier qui posent un problème juridique

Si l'économie générale du projet de PLU paraît cohérente, l'analyse du dossier révèle plusieurs problématiques juridiques importantes, qui devront impérativement être corrigées dans le dossier approuvé.

II -a) L'absence de l'étude « entrée de ville »

Un principe d'inconstructibilité le long des routes à grande circulation est posé par le Code de l'urbanisme (articles L111-6 à L111-10). Il interdit, hors zones urbanisées, toute construction dans une bande de 75 m le long des routes à grande circulation. L'«amendement Dupont » a introduit des possibilités de dérogation à cette interdiction, encadrées par des études spécifiques et validées dans les documents d'urbanisme. Dans ce cadre, les constructions économiques sont soumises aux mêmes règles que le logement : l'interdiction est générale, sauf exceptions prévues par la loi. Il s'agit d'une mesure préventive en matière de sécurité routière, de limitation de l'urbanisme linéaire et de prévention des nuisances sonores et visuelles.

La route départementale RD2, qui traverse la commune de Grenade, est classée route à grande circulation, ce qui rend inconstructibles ses abords lorsqu'un projet est situé en dehors des espaces urbanisés. Concrètement, tout projet situé en dehors des espaces urbanisés est interdit s'il est situé à moins de 75 mètres de l'axe de la RD2.

Le code de l'urbanisme permet de déroger à ce principe d'inconstructibilité uniquement si une étude « entrée de ville » est produite. Or, cette étude n'est pas produite dans le dossier, ce qui a pour conséquence d'interdire tout projet de construction dans une partie de la ZAC de Lanoux, située au sud de la commune.

Avant l'approbation du PLU, il est indispensable qu'une étude « entrée de ville » soit produite pour permettre de maintenir ouverte la partie de la ZAC Lanoux située dans le

périmètre des 75 mètres de la RD2.

À cette occasion, il est recommandé que cette étude couvre un périmètre plus large, au moins jusqu'au rond-point situé à l'intersection entre la route de Toulouse, la rue Jean-Claude Gouze et la rue Palegril, secteur pour lequel une telle étude n'a jamais été réalisée malgré l'implantation de nombreuses constructions. Ainsi, elle viendrait compléter l'étude déjà réalisée dans le cadre du POS sur la partie située plus au Nord.

II-b) L'absence du PPRi dans les annexes et sur le règlement graphique

La commune est couverte par un plan de prévention des risques inondation (PPRi) qui constitue une servitude s'imposant au PLU. Dans les zones concernées par le risque inondation, l'application du PPRi prévaut sur celles fixées par le PLU.

Ainsi, le dossier de révision est tenu de placer le PPRi en annexe du PLU ce qui n'est pas le cas dans le dossier arrêté. En effet, dans les annexes, il est mentionné la présence d'un PPRi sur la commune, mais il faut que le dossier de PPRi soit présent au sein de l'annexe. En lien avec le règlement écrit qui mentionne déjà le PPRi, il convient, en outre, d'ajouter le zonage du PPRi sur le règlement graphique, afin de faciliter la lecture des règles qui s'appliquent à chaque zone.

Le dossier qui sera approuvé par la commune devra contenir le PPRi au sein de ses annexes, et l'afficher sur le règlement graphique.

II-c) La délimitation de zones Apv sur des secteurs à forts enjeux environnementaux à l'est de la commune

Le PLU délimite dans son règlement graphique plusieurs zones Apv (Agricole/photovoltaïque), certaines pour des parcs existants, et d'autres pour de nouvelles implantations.

Les secteurs Apv situés à l'est de la commune, au regard des enjeux environnementaux qui les caractérisent, devront être retirés du dossier. Tout projet de centrale photovoltaïque y impacterait de manière significative des espèces d'intérêt communautaire au sein d'un zonage Natura 2000, de surcroît situé dans un "espace naturel remarquable" du SCoT Nord toulousain.

En effet, seraient impactés des habitats utilisés tout au long de l'année par l'avifaune (en périodes de reproduction, de migration et d'hivernage), en particulier pour ce qui concerne les espèces d'intérêt communautaire suivantes : grande aigrette, aigrette garzette, héron pourpré et martin pêcheur. De plus, la bécassine des marais a été observée dans le secteur à plusieurs reprises (plus de 14 individus), ainsi que des sites de nidification. Cette espèce est répertoriée en "danger critique - CR" sur la liste rouge régionale

d'Occitanie. Il s'agit d'une espèce déterminante de la ZNIEFF de Type 1 « Gravières de Saint-Caprais et de la Gravette » sur laquelle se situe la zone Apv.

Au vu de ces éléments, ce projet semble incohérent avec le PADD qui fixe la nécessité de protéger les milieux naturels, qui en l'espèce possèdent un caractère remarquable.

Compte-tenu des enjeux de biodiversité présents sur le site, les secteurs Apv situés à Saint Caprais, à l'est de territoire, ne sont pas pertinents, et apparaissent incohérents avec le PADD de la commune.

Le dossier qui sera approuvé devra classer ces secteurs au sein d'un zonage protecteur, a minima en zone A ou N.

Il d) La présence dans les OAP et le règlement écrit d'éléments non conformes avec le code de l'urbanisme

Le dossier du PLU comporte plusieurs dispositions dans le règlement écrit et les OAP qui ne sont pas conformes au code de l'urbanisme.

Tout d'abord, dans le règlement écrit, plusieurs dispositions traduisent la volonté d'encadrer différemment certaines destinations au sein d'un même secteur, ce qui est impossible.

Par exemple, au sein de la zone Ua, la destination habitation est autorisée, « *sauf entre l'allée de Sébastopol et l'impasse de Belfort jusqu'aux parcelles AW36, AW37 et AW38 comprises où seules les annexes et piscines sont autorisées* ». Un autre exemple est l'encadrement de la destination « commerce et activités de service » au sein de la zone Ub, qui est interdite « *pour les parcelles ou les unités foncières ayant une façade directe ou indirecte sur l'avenue du Président Kennedy et la route de Toulouse, en dehors des secteurs commerciaux identifiés sur les documents graphiques* ». Ces dispositions rendent le règlement écrit inintelligible et auraient dû être matérialisées au sein du règlement graphique.

Ensuite, dans l'OAP n°8 « chemin de Montagne », au sein de la destination « commerce et activités de service, la commune a souhaité autoriser une partie des constructions ci-dessous qui sont pourtant regroupées au sein du code de l'urbanisme :

- au sein de la sous-destination artisanat et commerce de détail : la commune souhaiterait autoriser « les activités artisanales ne recevant pas de public (hors showroom) ».
- au sein de la sous-destination « hôtels » : la commune souhaiterait autoriser l'hôtellerie sans restauration.

Or, si sur le fond ces choix pourraient paraître pertinents, l'application de la réglementation en vigueur ne permet pas de diviser les sous destinations ou d'aboutir à la création de catégories spécifiques.

Il convient de corriger les dispositions qui ne sont pas conformes au code de l'urbanisme. Le règlement écrit ne doit pas comporter des éléments relevant du règlement graphique, et l'OAP 8 ne peut pas déroger au principe d'impossibilité de diviser les sous-destinations.

III - Un traitement satisfaisant des enjeux environnementaux et agricoles

III-a) Une prise en compte globalement cohérente des enjeux de biodiversité

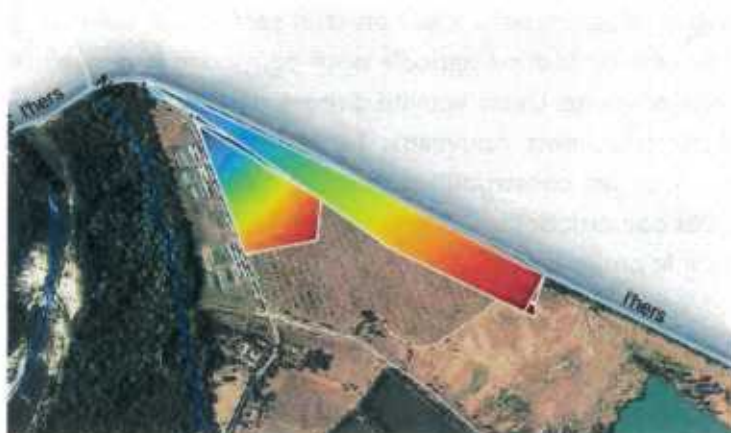
D'une façon globale, les enjeux environnementaux sont correctement pris en compte.

Les éléments de trame verte et bleue (TVB) sont identifiés par un zonage spécifique Atvb ou Ntvb, avec des zones tampons. Une OAP thématique relative à la TVB a bien été ajoutée au dossier, tel que demandé par les services de l'État. Les zones humides sont également incluses dans ces zonages, et sont identifiées de façon distincte dans le règlement graphique. Sont associées à ces zonages des règles protectrices dans le règlement écrit.

La majorité des boisements sont classés à juste titre en espace boisé classé (EBC). Au-delà des haies à préserver, des haies à créer sont également représentées dans le règlement graphique, ce qui est plutôt positif. Toutefois, les ripisylves de la Garonne, de la Save et de l'Hers ont été classées en Ntvb avec une protection au titre de l'article L.151-23 du CU, alors qu'il aurait été plus pertinent de les classer en EBC. Ce classement serait d'autant plus justifié que l'état écologique de ces masses d'eau est identifié comme "moyen" (SDAGE 2022-2027) et que le taux de boisement de la commune est faible (10,9%).

Certains éléments bénéficient également d'une protection au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme avec prescriptions associées, notamment les éléments de nature en ville.

À noter que la commune est concernée par la présence de zones de compensation (à minima les zones le long de l'Hers ci-après). Ces zones devront être strictement protégées et sont incompatibles avec tout projet d'aménagement. Il aurait été ainsi pertinent de leur attribuer un sur-zonage spécifique.



Enfin, la commune de Grenade a bien intégré au projet de PLU les éléments de l'atlas de la biodiversité communale qu'elle a finalisé en 2023.

Dans le règlement écrit, pour ce qui est des éventuelles clôtures en zones A et N, il devra être fait référence aux clôtures favorables au passage de la petite faune. De plus, contrairement à ce qui est prévu en p.76, les installations de production d'énergie photovoltaïque en secteur NI (correspondant aux secteurs équipés liés aux loisirs extérieurs) ne devront pas être autorisées.

A l'exception du secteur de projet Apv évoqué ci-avant, le dossier de la commune prend bien en compte les enjeux environnementaux.

La prise en compte des observations détaillées ci-dessus est toutefois recommandée afin d'améliorer la qualité du dossier (classement des ripisylves en EBC, application d'un surzonage protecteur pour les zones de compensation, retrait de la possibilité d'implanter des installations photovoltaïques au sol en zone NL).

II-b) Les enjeux agricoles

Comme indiqué précédemment, Grenade est une commune dynamique, mais il est à noter qu'elle conserve de grands espaces agricoles qu'il convient de préserver.

Les choix communaux de proposer une modération de la consommation d'espace contribuent à cette protection, même si le diagnostic agricole aurait pu faire ressortir davantage d'éléments pour mieux inscrire le développement agricole dans le projet de PLU : cartographie fine des espaces, prise en compte des filières de production...

Le projet de révision programme la création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limité (STECAL) au sein de la zone agricole pour permettre la consolidation d'une structure hospitalière équine existante. Cette activité dispose déjà de certains bâtiments, et prévoit un certain nombre de bâtiments nouveaux. Le règlement écrit y autorise jusqu'à 2750m² d'emprise au sol pour les constructions, mais le rapport de présentation ne précise pas l'emprise au sol des constructions actuellement en place ce qui permettrait de compléter la compréhension sur le projet visé.

Les éléments du STECAL relatif à la clinique du cheval devront être précisés, afin de bien distinguer les bâtiments déjà existants et les bâtiments en projet, et ajuster son périmètre strictement aux constructions projetées.

Pour le préfet et par délégation,
La directrice départementale des
territoires,

Signé le 10/12/2025



Laurence Pujo