

ENQUÊTE PUBLIQUE UNIQUE

DUP – MEC SCoT – MEC PLU - Parcellaire

Projet de construction d'un nouvel établissement pénitentiaire sur le territoire de la commune de Muret du 25 janvier 2021 (0h00) au 1^{er} mars 2021 (17h00)

CONCLUSIONS MOTIVEES (partie 3)



Extrait Google Maps(en rouge l'emprise du projet, en bleu les riverains)

Partie 1 : Rapport : déroulement de l'enquête

Partie 2 : Rapport : examen des observations recueillies

Partie 3 : Conclusions motivées :

- Déclaration d'Utilité Publique (DUP)
- Mise en Compatibilité du SCoT grande agglomération toulousaine (MEC SCoT)
- Mise en Compatibilité du PLU de la commune de Muret (MEC PLU)
- Détermination des parcelles à déclarer cessibles (parcellaire)

Annexes

Commissaire enquêteur
Christian Bayle le 7 avril 2021

Page vierge

Sommaire

PREAMBULE	5
CONCLUSIONS MOTIVEES	7
0. Avis sur la régularité de la procédure	9
1. Avis sur la déclaration d'utilité publique (DUP).....	11
La localisation du projet	11
Les retours d'expérience	13
Le PV de synthèse du CE et le mémoire en réponse du responsable du projet	13
L'autorité environnementale et les personnes publiques	14
Conclusions.....	15
Analyse bilantielle pour l'utilité publique de ce projet.....	16
Avantages du projet :	16
Inconvénients du projet :	16
Avis sur l'utilité publique du projet.....	17
2. Avis sur la Mise en Compatibilité du SCoT de la GAT (MEC SCoT)	19
3. Avis sur la Mise en Compatibilité du PLU de Muret (MEC PLU)	21
4. Avis sur l'enquête parcellaire	23

Page vierge

PREAMBULE

L'enquête publique unique objet de ce rapport est relative au projet de la construction d'un établissement pénitentiaire d'une capacité indicative de 600 places, sur une emprise d'environ 17,5 hectares située sur la commune de Muret, dans la partie ouest de cette commune, le long de la route départementale RD 3 en direction de Labastidette, à environ 450 mètres à l'ouest de la RD 15. La réalisation du projet nécessite l'obtention d'une déclaration d'utilité publique, la mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la grande agglomération toulousaine et du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Muret ainsi que la détermination des parcelles à déclarer cessibles ou à l'égard desquelles prononcer un transfert de gestion.

Le responsable du projet est l'**Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ)**, 67 avenue de Fontainebleau 94270 Le Kremlin-Bicêtre. Cette agence a pour mission de construire, rénover et réhabiliter les palais de justice et les établissements pénitentiaires, les bâtiments des services de la protection judiciaire de la jeunesse, les écoles de formation du Ministère, en France métropolitaine et outre-mer. L'APIJ est un établissement public administratif sous tutelle du Ministère de la justice.

L'enquête publique unique relative à ce projet comprend les quatre objets :

- la déclaration d'utilité publique du projet (DUP) ;
- la mise en compatibilité du SCoT de la grande agglomération toulousaine (MEC SCoT) ;
- la mise en compatibilité du PLU de la commune de Muret (MEC PLU) ;
- la détermination des parcelles à déclarer cessibles ou à l'égard desquelles prononcer un transfert de gestion (Parcellaire).

L'autorité compétente pour organiser l'enquête publique relative à ce projet est la préfecture de la Haute-Garonne.

La présidente du tribunal administratif de Toulouse a désigné Christian Bayle comme commissaire enquêteur chargé de conduire cette enquête publique (décision du 10 décembre 2020 en annexe A).

Après consultation du commissaire enquêteur, la préfecture de la Haute-Garonne, a fixé les dates de cette enquête, du 25 janvier 2021 à 0h00 au 1er mars 2021 à 17h00, et toutes ses modalités pratiques (arrêté du 23 décembre 2020 en annexe C).

Le présent rapport, établi par le commissaire enquêteur, est unique pour les 2 premières parties et sera suivi en 3^{ème} partie de quatre avis motivés distincts correspondant aux quatre objets de la procédure :

Dans une première partie : rapport déroulement de l'enquête

- rendre compte de l'accomplissement des formalités de l'enquête publique,
- recenser et analyser le résultat de l'enquête sur la forme.

Dans une deuxième partie : rapport examen des observations recueillies.

- analyser les observations du public et le dossier sur le fond par des questionnements au responsable du projet qui prennent en compte ces observations du public, celles de l'autorité environnementale et des personnes publiques et celles résultant de sa propre analyse du projet,
- émettre le propre avis du commissaire enquêteur sur chacun des points soulevés suite aux réponses du responsable du projet.

Dans une troisième partie : conclusions motivées, document séparé, mais regroupé avec le rapport :

- faire le bilan et formuler les conclusions motivées du commissaire enquêteur sur le projet, les contrepropositions, les modifications et les ajustements proposés par le public et/ou le responsable du projet, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet.

Chacun des quatre objets de la procédure fera l'objet d'un avis motivé.

En annexe :

- fournir les documents réglementaires fondamentaux dont, notamment, la désignation du commissaire enquêteur, l'arrêté portant ouverture de l'enquête, le procès-verbal de synthèse du commissaire enquêteur et le mémoire en réponse du responsable du projet.

CONCLUSIONS MOTIVEES

Extrait étude géotechnique préalable (annexe H2d)

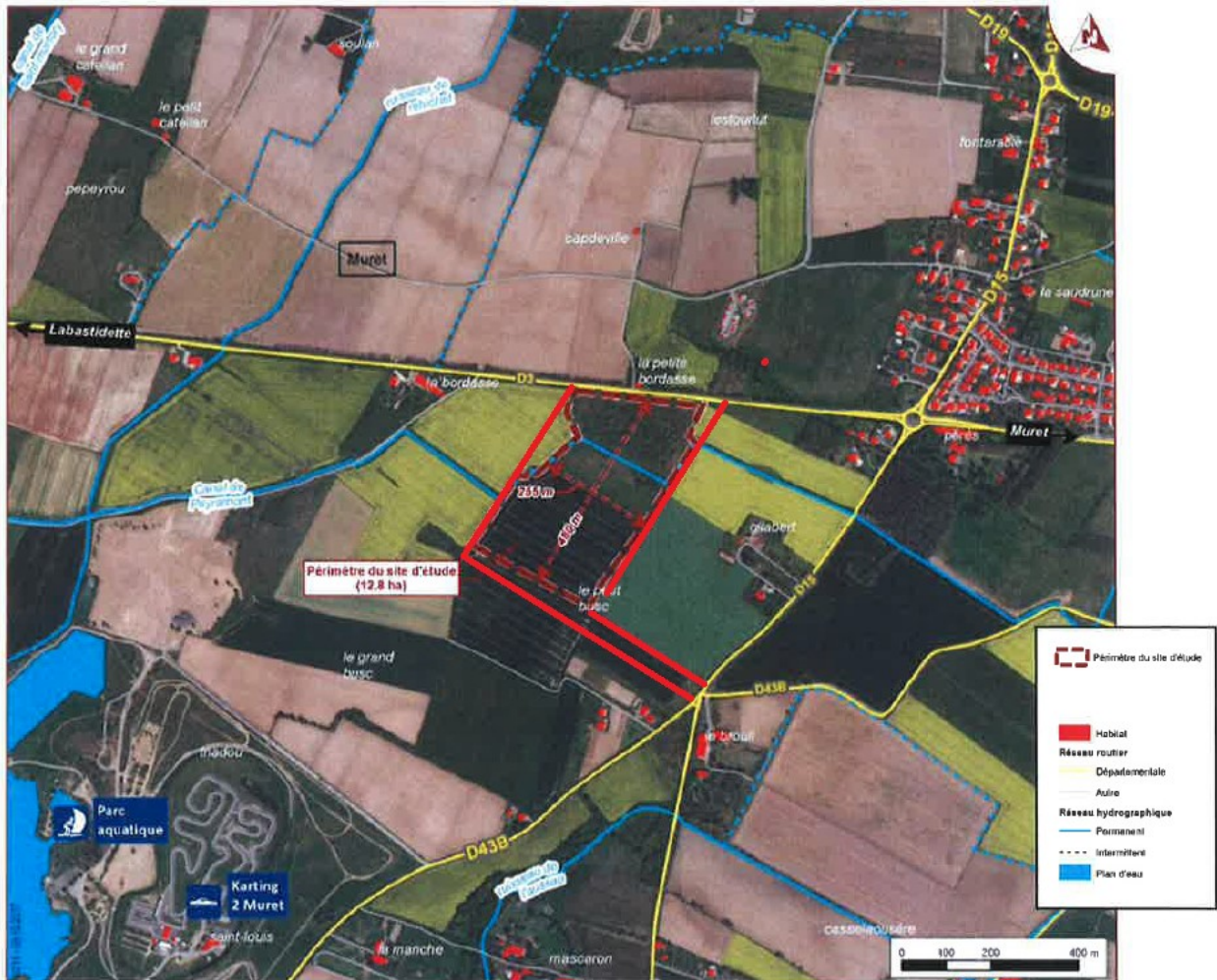


Figure 4 : Environnement du site d'étude (Source : Etude de faisabilité. Egis Environnement, 2017)

Points rouges : habitats

Dans cette partie, document séparé mais en lien avec le rapport, je formule mes conclusions motivées sur ce projet suite à l'enquête publique unique que j'ai menée comme commissaire enquêteur. Il s'agit de la construction d'un établissement pénitentiaire d'une capacité indicative de 600 places, sur une emprise d'environ 17,5 hectares située sur la commune de Muret le long de la route départementale RD 3 en direction de Labastidette.

L'enquête publique de ce projet comprend quatre objets :

- la déclaration d'utilité publique du projet (DUP) ;
- la mise en compatibilité du SCoT de la grande agglomération toulousaine (MEC SCoT) ;
- la mise en compatibilité du PLU de la commune de Muret (MEC PLU) ;
- la détermination des parcelles à déclarer cessibles ou à l'égard desquelles prononcer un transfert de gestion (Parcellaire).

0. Avis sur la régularité de la procédure

Le responsable du projet est l'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ) sous tutelle du Ministère de la justice.

L'autorité compétente pour organiser l'enquête publique unique est la préfecture de la Haute-Garonne.

La présidente du tribunal administratif de Toulouse m'a désigné, Christian Bayle, comme commissaire enquêteur chargé de la conduite de cette enquête publique unique (annexe A).

J'ai reçu le dossier d'enquête mi-décembre 2020, par internet, et sous forme papier le 22 janvier 2021. Il a été convenu la mise en ligne d'un registre dématérialisé sur le site d'un prestataire de service (Préambule). Le dossier complet y fut également déposé, ce qui a permis au public la consultation et le dépôt d'observations par internet. Le dossier d'enquête a été également mis à la disposition du public pendant toute la durée de l'enquête, sous forme papier à la sous-préfecture de Muret, siège de l'enquête et à la mairie de Muret, lieu d'enquête, avec en ces deux lieux un registre papier pour les observations du public.

En concertation avec le commissaire enquêteur et le responsable du projet, la préfecture a organisé une visio conférence le 17 décembre 2020, pour fixer les modalités de l'enquête qui firent l'objet de l'arrêté du 23 décembre 2020 (annexe C). Puis, à ma demande, elle a organisé une deuxième visio conférence le 21 janvier 2021 pour aborder les points techniques. Pour ces deux réunions préparatoires j'ai produit un mémo, à destination de tous les participants, récapitulant les questions et points importants du dossier et des modalités de l'enquête (annexe B) et des questions techniques (annexe D). Cela a donné lieu à des ajouts minimes au dossier d'enquête.

L'enquête s'est déroulée du 25 janvier 2021 à 0h00 au 1er mars 2021 à 17h00 avec quatre permanences, deux présentielle de 4h00 chacune à la sous-préfecture de Muret et deux téléphoniques de 3h00 chacune depuis mon domicile, ce qui s'est révélé suffisant.

Le dossier qui a été mis à l'enquête publique, répond globalement aux exigences de la réglementation en étant cependant succinct sur les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants (R.112-4 code l'expropriation). Malgré son volume, nécessité par l'ampleur du projet et les diverses réglementations qui s'y appliquent, le dossier est accessible et compréhensible. Il n'a pas été nécessaire de faire compléter le dossier pendant l'enquête, ni de prolonger la durée de l'enquête.

La publicité légale relative à cette enquête a été conforme à la réglementation, avec des parutions légales de l'avis d'ouverture de l'enquête publique dans deux journaux locaux, un affichage permanent à la disposition du public à la mairie de Muret et de Labastidette. Il y a eu un affichage local, autour du site du projet, et sur les sites internet de la préfecture, de la mairie de

Muret et du registre dématérialisé. Ce type d'enquête suscite souvent peu d'intervention en dehors du secteur concerné. Seuls les riverains dans un rayon d'un kilomètre se sont sentis concernés, ils auraient pu être beaucoup plus nombreux à intervenir notamment les habitants du lotissement situé à environ 800 m au nord-est. La période Covid incitant à limiter les déplacements et contacts ne fut pas propice à une information conséquente.

J'ai visité les lieux le 11 février 2021 et le 26 février 2021 lors de mes venues à Muret pour les permanences présentes. J'ai ainsi pu voir le site choisi et ses environs avec les terres agricoles, les friches et les habitations des riverains. Je me suis ainsi fait un avis « terrain » de certains points du dossier. Je suis allé également visualiser les deux établissements pénitentiaires de Seysses et de Muret situés à 3.5 kilomètres du projet.

La fréquentation du public pour consulter le dossier a été importante sur le site du registre dématérialisé (1880 visiteurs 1463 téléchargements). J'ai eu 6 entretiens pendant mes permanences avec 10 personnes. Il y a eu au total 51 observations dont 44 directement sur le registre « dématérialisé » (RD), une par courriel, cinq sur le registre « papier » de la sous préfecture de Muret et une sur le registre papier de la mairie de Muret. Ces observations sont parvenues pendant l'enquête. Il y a une seule observation favorable. Outre les observations de la FNE et de la chambre d'agriculture les autres observations qui proviennent essentiellement des riverains et des agriculteurs sont défavorables (nuisances, impacts agricoles, localisation inadaptée).

Il n'a pas été demandé de prolongation de l'enquête et j'estime que sa durée fut suffisante. L'enquête s'est terminée le 1er mars 2021 à 17h00. Le registre dématérialisé fut clôturé automatiquement puis j'ai reçu et clôturé les deux registres « papier » le 4 mars 2021.

Après récapitulation et étude des observations et requêtes du public, j'ai adressé mon procès-verbal de synthèse, comportant mes questions, au responsable du projet, par messagerie le 4 mars 2021 (annexe E). Ce procès-verbal de 38 pages a été communiqué et discuté avec le responsable du projet lors de la visio conférence organisée par la préfecture, le lundi 8 mars 2021.

Compte tenu de la densité du PV de synthèse le responsable du projet a demandé un délai supplémentaire d'une semaine pour la remise de son mémoire en réponse, ce qui m'a conduit à demander à la préfecture un délai d'une semaine supplémentaire pour la remise de mon rapport, ce qui me fut accordé (annexe G).

Le lundi 29 mars 2021, j'ai reçu, par courriel, le mémoire en réponse du responsable du projet. Il comportait 47 pages et plusieurs annexes (annexe F). A ma demande la préfecture a organisé une réunion en visio conférence avec le responsable du projet le vendredi 2 avril 2021 à 14h00 pour discuter du mémoire en réponse.

Je transmets mon rapport, mes conclusions motivées et les deux registres papier à la préfecture de la Haute-Garonne, autorité organisatrice de l'enquête, par messagerie (fichier informatique) et courrier recommandé le 8 avril 2021 (édition papier et registres). Simultanément, j'adresse un exemplaire du rapport et des conclusions motivées à la présidente du tribunal administratif de Toulouse (en édition papier).

Les règles de forme et de fond ont été respectées et j'estime que l'enquête s'est déroulée en parfaite conformité avec la réglementation.

Christian Bayle
Commissaire enquêteur le 7 avril 2021



1. Avis sur la déclaration d'utilité publique (DUP)

Le ministère de la Justice a décidé en 2016 la réalisation d'un nouveau centre pénitentiaire à proximité de l'agglomération toulousaine. La gestion et la conception de ce projet ont été confiées à l'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ). Ce nouvel établissement s'inscrit dans le cadre d'un Plan Immobilier Pénitentiaire, mis en place par l'État, pour lutter contre la surpopulation carcérale tout en favorisant l'encellulement individuel et l'amélioration des conditions de détention et des conditions de travail du personnel pénitentiaire.

Durant l'enquête publique j'ai pris contact avec M. Gely, directeur interrégional des services pénitentiaires de Toulouse. Grâce à cet entretien et aux éléments économiques qu'il m'a fait parvenir j'ai pris pleinement conscience de l'intérêt général du projet, de son urgence et de son apport économique.

Par l'étude du dossier, par des recherches dans les médias et par la tenue de cette enquête j'ai pris connaissance du projet et j'ai constaté notamment le prélèvement de surfaces agricoles et les nuisances à venir pour les riverains. Ces inconvénients qui apparaissent en retour d'expérience d'établissements pénitentiaires en service (Beauvais, les Baumettes ...) auraient pu être évités par une localisation du site plus adaptée comme pour les établissements pénitentiaires d'IFS et de Lavau dont l'APIJ s'occupe.

La localisation du projet

Le site devait répondre aux exigences d'implantation de ce type d'établissement : surface disponible, topographie du site, desserte en transports en commun et distance vis-à-vis des institutions judiciaires (dans un périmètre de 45 minutes autour du tribunal judiciaire et de la cour d'appel de Toulouse), des forces de l'ordre et des établissements de santé. La proximité d'un aéroport est prohibée et les sites présentant une forte sensibilité écologique, nécessitant la mise en œuvre d'une procédure de déplacement ou destruction d'espèces protégées, sont à éviter (circulaire 5891 du 6/10/2016 cf annexe du rapport).

Fin 2016 une localisation « accolée » aux deux établissements pénitentiaires actuellement en service à Muret et à Seysses fut imaginée, puis début 2017, le maire de Muret a proposé le site objet de l'enquête.

Malgré mes questionnements au responsable du projet je n'ai disposé :

- ni d'études de faisabilité classiques comprenant les différentes alternatives et les évaluations multicritères permettant un choix approprié de la localisation du projet,
- ni d'un processus décisionnel validant cette désignation qui semble résulter de transactions menées avec empressement comme en témoignent les extraits de médias :

Extraits de médias

Manuel Valls lors d'un déplacement à Agen le 6/10/2016 a annoncé la construction d'un troisième établissement pénitentiaire en Haute-Garonne à proximité de la maison d'arrêt et du centre de détention de Muret-Seysses.

« Pas assez de place, de terrain », indique André Mandement, le maire de Muret qui a déjà proposé un autre terrain sur la zone plus lointaine des Bonnets, « facile d'accès et en bordure d'autoroute » (La Dépêche du 8/02/17).

Le jeudi 23/02/2017 Jean-Jacques Urvoas, le garde des Sceaux, détaille la localisation des 24 nouvelles prisons : la future maison d'arrêt de Muret sera implantée à l'ouest de la commune, sur la route qui mène à Labastidette.

Le site de Muret a été choisi par le ministère de la Justice pour son accès relativement facile par l'autoroute depuis le Palais de justice de Toulouse. Les élus locaux se sont aussi mobilisés pour l'obtenir. Le garde des Sceaux a demandé à l'administration d'engager au plus vite la procédure d'acquisition foncière, pour que l'établissement soit édifié à l'horizon 2020 (20 Minutes Toulouse).

Le site ainsi acté est situé à environ 3 km à l'ouest de Muret, en bordure de la RD3 qui conduit à Labastidette à un peu moins de 2 km de l'A64. Il est situé à proximité (200 m) d'une dizaine d'habitations et d'une aire d'accueil pour les gens du voyage avec une vingtaine de familles sédentaires. Il est à environ 600 m d'un lotissement. Il y a des exploitations agricoles installées sur ce secteur depuis plusieurs décennies.

Ce site, d'une emprise de 17,2 hectares pour 28 parcelles est classé en zone agricole protégée (AP) au SCoT et inscrit au Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune de Muret pour une très grande part en zone agricole (A) avec quelques friches, et pour une toute petite part au sud en zone urbaine à vocation d'équipements publics (UP). Cette petite frange UP fait partie de la « zone de loisirs des Bonnets » qui appartient à la commune et qui s'étend de l'aérodrome de Muret jusqu'au sud de l'emprise du projet de l'établissement pénitentiaire sur environ 130 ha dont 55 ha sont porteurs d'une activité agricole. Il n'y a pas de projet actuellement prévu sur cette zone qui pourrait légitimement accueillir le projet d'établissement pénitentiaire sans nécessiter la mise en compatibilité des documents d'urbanisme ni l'expropriation de propriétaire privés.

Il n'y a eu aucune recherche alternative de localisation en d'autres communes du département qui auraient pu être intéressées par l'apport économique du projet. Cela aurait également pu répondre à un objectif de répartition géographique des lieux de détention pour un meilleur accès des familles des détenus et ne pas pérenniser Muret comme la « ville des prisons ». D'autres lieux répondant aux mêmes contraintes d'implantation à proximité de Toulouse seraient plus accessibles. L'autoroute de Muret (A64) est effectivement souvent embouteillée alors que l'A68 vers Montastruc-la-Conseillère, l'A62 vers Castelnau-d'Estrétefonds ou l'A61 vers Montgiscard sont plus fluides. Par ailleurs les transports en commun sont peu développés à Muret.

Il n'y a pas eu, non plus, de recherche alternative sur la commune même de Muret, malgré ses 297 ha de zones classées UP, ni à proximité des centres pénitentiaires actuels, ni au sud du site actuel dans la zone UP des Bonnets, ni sur des zones non agricoles, industrielles ou économiques. La démarche « éviter, réduire, compenser » (ERC) pour le choix du site n'a pas été effectuée et l'évitement du prélèvement de terres agricoles et de la proximité d'habitation proches n'a été ni étudié ni même évoqué. C'est un manque dans la conduite d'un tel projet de 100 millions d'euros, en méconnaissance du code de l'environnement qui stipule l'obligation d'éviter les impacts par des recherches d'alternatives (article R.122-5 et paragraphe du rapport 2.2.1.) comme l'a fait remarquer FNE (France Nature Environnement). La chambre d'agriculture et la CDPENAF, ont également regretté que l'emplacement du projet fut acté sans étude alternative.

Cette localisation fut ainsi retenue en se désintéressant des riverains très proches qui subiront des nuisances indéniables et en négligeant la consommation de terres agricoles. Depuis 2017 le projet évolue lentement et discrètement. Il n'y a pas eu de réelle information des personnes les plus concernées, comme elles l'ont indiqué lors de l'enquête publique. Elles ont ajouté que la concertation de fin 2019 était restée confidentielle et que leur opposition et leurs observations n'avaient pas été prises en compte.

Effectivement cette concertation menée par la CNDP eut un impact faible : 25 présents à la réunion publique et 17 observations sur le registre. Le garant a conclu par un avis positif minimisant l'opposition et les observations du public qui étaient axées sur la localisation inadaptée

du projet, le prélèvement de terres agricoles, la mise en péril des exploitations et l'importance des nuisances infligées aux riverains. Il y a eu concertation avec les forces de l'ordre, les utilisateurs de l'aérodrome et les surveillants pénitentiaires et seulement information du public.

Les retours d'expérience

Les retours d'expérience d'établissements pénitentiaires implantés à proximité de riverains qui sont des échecs irrattrapables abondent et font la une des médias, « *les voisins prisonniers des nuisances de la prison* », suivi d'interviews d'élus fatalistes : « *on ne peut quand même pas déplacer la prison !* ». Ainsi l'établissement de Beauvais mis en fonctionnement en 2015, est très similaire au projet de Muret avec cependant quelques avantages : il est implanté sur un ancien champ de tir ne présentant pas d'enjeux agricole, il est un peu plus éloigné des riverains (250 à 300 m au lieu des 150 à 200 m de celui de Muret) et en est dissimulé par le bois Quequet (il n'y a rien à Muret si ce n'est des promesses). C'est pourtant insuffisant, les riverains à Beauvais sont encore trop proches. Leur souffrance perdure depuis 5 ans sans issue, avec l'insécurité du secteur, les nuisances sonores et lumineuses, et cela malgré les multiples réunions tant avec les élus que les responsables, jusqu'au ministre de la justice qui ne peuvent que constater « le calvaire des riverains ». L'enquête publique de 2011 dont j'ai étudié le rapport n'a pas rempli sa mission. L'entretien téléphonique que j'ai eu avec M. Pautauberge, de l'association des riverains de l'établissement de Beauvais et les retours d'expérience d'autres établissements (Liancourt, la Santé, Liffré, Gradignan, Coulaines, Béziers ...) sont édifiants.

A contrario l'établissement d'Ifs (livraison en 2023) a bénéficié d'une étude préalable approfondie pour sa localisation, avec 14 alternatives et des concertations locales importantes. Le choix final de l'emprise en zone d'entrepôts sur des friches et à plus de 600 m du premier riverain est adapté et a donné lieu à un avis favorable du commissaire enquêteur en 2019, dont j'ai étudié le rapport et avec qui j'ai eu un entretien téléphonique. Les établissements de Lavau ou de Rivesaltes sont également situés à plus de 600 m des premières habitations.

Le PV de synthèse du CE et le mémoire en réponse du responsable du projet

Certains thèmes abordés par le public lors de l'enquête ont reçu des explications complémentaires intéressantes et pertinentes. Ainsi en est-il du thème « circulation » ou « travaux » pour lequel le responsable du projet apporte suffisamment de garanties pour assurer une bonne maîtrise des impacts et leur réduction à minima. La charte « chantier faibles nuisances » est un outil de qualité qui a fait ses preuves. Le responsable du projet s'engage également à indemniser les exploitants qui auraient des pertes d'exploitations dues aux travaux et/ou à une occupation temporaire de leurs parcelles. Il s'engage également à être réactif pour traiter à l'amiable tous les éventuels problèmes liés à cette phase.

Il en est de même de la pollution lumineuse inhérente à ce type d'établissement. Les études menées par le responsable du projet et les prescriptions qui en découlent sont cohérentes et adaptées (éclairage directifs, spectre utilisé, rideaux végétaux ...). La pollution résiduelle et les nuisances qui en résulteront pour la faune et les riverains proches devraient être acceptables.

D'autres thèmes cependant sont plus préoccupants, comme le thème « paysage » dont l'impact a été sous-estimé. Planter sur une plaine plate sans végétation de style « openfield », un établissement de 300 m sur 300 m avec un mur d'enceinte de 6 m de hauteur surmonté probablement de grillage ou de barbelés comportant en son enceinte un immeuble de 4 étages, n'est pas anodin. Or l'étude d'impact indique « *le paysage ne constitue pas une contrainte vis-à-vis du projet ... Le projet devra par ailleurs s'intégrer dans le paysage.* ». Ce thème classé par le responsable du projet d'enjeu « faible » qui deviendrait « négligeable » par des mesures de réductions futures et imprécises interpelle l'Autorité Environnementale. Elle demande en AE

n°15 : « d'expliciter la méthodologie conduisant à l'évaluation d'un niveau d'enjeu faible et, le cas échéant, de réévaluer le niveau d'enjeu paysager ». En réponse le responsable du projet, n'explicitant pas sa méthodologie, précise : « les enjeux paysagers peuvent être réévalués d'un enjeu « faible » à un enjeu « moyen » sans que ceux-ci constituent un facteur de blocage pour le projet. Le projet intègre une analyse des enjeux paysagers accompagnés de mesures ERC ». Il s'agit là d'une simple promesse.

Le thème des nuisances sonores impactant les riverains et qui fut une préoccupation majeure du public lors de l'enquête est traité de façon théorique dans le dossier, et sans réels compléments dans le mémoire en réponse. Le responsable du projet assure que la réglementation concernant la lutte contre le bruit de voisinage sera respectée. Il s'engage à mener une campagne de mesures de bruit en phase d'exploitation, avant la mise en service puis en service « si nécessaire ». Le responsable du projet précise qu'en cas de dépassement des normes, des mesures correctives seront appliquées. Mais il ne peut en dire plus car il n'a pas la définition exacte du projet et notamment le plan de masse qui seul peut permettre de répondre précisément à ce thème. Sans la disposition exacte de la localisation des cellules, des cours, des installations techniques bruyantes et des protections anti bruits, il n'est pas possible d'évaluer la pertinence des mesures ERC promises. L'étude d'impact indique : « les premières habitations situées à 200 m du site n'auront que des nuisances faibles à cette distance ». Comme pour son thème paysage le responsable du projet qui utilise la même quantification « faible » sous-estime excessivement ces nuisances sonores. Les retours d'expérience de l'établissement de Beauvais situé à 250 m d'habitations le prouvent. Le responsable du projet évoque également une gestion pénitentiaire de régime ouvert qui « apaisera » les détenus ce qui n'est qu'un espoir. Ce thème est lui aussi traité par des promesses et ce n'est pas satisfaisant.

Le thème de l'insécurité et des dégradations du fait des parloirs sauvages fut extrêmement évoqué par le public et reste problématique. Le responsable du projet prévoit un grillage de 2 m, et de la vidéosurveillance. Il compte sur les forces de l'ordre, qui grâce à la proximité de la ville pourront intervenir rapidement. De nouveau les retours d'expérience sont occultés. Il serait plus simple d'éviter l'insécurité en localisant le projet assez loin de ces victimes inéluctables que seront les riverains et les installations agricoles. Ces éléments de réponse ne sont pas satisfaisants.

Tout cela ne laisse pas présager d'un traitement satisfaisant des autres thèmes (la loi sur l'eau et les espèces protégées) dont les études approfondies et la mise en œuvre du processus ERC sont reportées après la déclaration d'utilité publique.

Or tous ces thèmes sont liés et font partie intégrante du projet. Les promesses du responsable du projet affirmant qu'ils n'occasionneront pas d'inconvénients ne peuvent pas rassurer le public ni être valablement retenues dans l'analyse bilantielle d'utilité publique qui doit être justifiée et motivée de façon factuelle.

L'autorité environnementale et les personnes publiques

Pour mémoire il est important d'évoquer les avis des personnes publiques qui ont été sollicités.

L'autorité environnementale a plusieurs fois rappelé les 2 procédures manquantes (loi sur l'eau et espèces protégées), manifestant ainsi que ces reports constituaient une gêne pour l'évaluation globale du projet. L'exposition des riverains aux nuisances sonores de l'établissement est très peu évoquée par l'AE qui demande de « préciser par la suite » les mesures de réduction du bruit « au regard des exigences du décret du 31 août 2006 relatif à la lutte contre le bruit de voisinage ». De nouveau il est fait confiance au futur. D'autres personnes publiques négligent également les riverains mais recommandent des mesures de protections de la faune et de son

habitat, notamment pour les espèces protégées, ce dont l'espèce humaine semble assurément exclue. La CDPENAF a donné un avis favorable sans aucune explication ce qui est regrettable.

Enfin il est important de rappeler que la réglementation impose de traiter tout impact environnemental par des mesures ERC, dans cet ordre de priorité. L'évitement ne peut être étudié voire réalisé qu'à la suite d'études alternatives pour localiser le projet de façon adéquate. Dans le cas du projet Muret il aurait fallu étudier l'évitement de la zone agricole et d'habitations trop proches. Cela fut fait par le responsable du projet à Ifs, Lavau, Rivesaltes mais pas à Muret. Ce manque a été relevé par la chambre d'agriculture, la commune et la communauté d'agglomération. Enfin les deux collectivités locales concernées, la commune et la communauté d'agglomération ont par délibération émis un avis défavorable au projet.

Conclusions

Le projet est sans contestation d'intérêt général pour la société et si certains prônent des mesures plus préventives que curatives, il n'en demeure pas moins que les établissements pénitentiaires sont surpeuplés, notamment en Occitanie, ce qui est indigne. Il est urgent de réaliser un établissement pour résoudre cette problématique et répondre à la demande justifiée des surveillants.

Il est surprenant de constater qu'il a fallu attendre 4 ans pour la tenue d'une enquête publique d'un projet urgent. La précipitation politique initiale a conduit le maire de Muret à proposer la localisation actuelle du projet qui a perduré sans une réelle validation technique complète. Cette localisation, à l'évidence inadaptée à cause de ses impacts environnementaux, le conduit aujourd'hui à s'opposer à ce projet par délibération du conseil municipal de la commune de Muret et du conseil de la communauté d'agglomération Le Muretain Agglo qu'il préside.

Il convient de rappeler que le législateur, lors des différentes réformes des procédures liées à l'enquête publique, a montré la volonté de regrouper en une enquête unique tous les aspects des projets complexes pour éviter un « saucissonnage » préjudiciable à une vue globale. Or il manque des éléments pour apprécier ce projet. Il n'y a ni plans de masse ni plans architecturaux et deux procédures réglementaires sont en attente (loi sur l'eau et espèces protégées). Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants sont à peine évoquées.

Se désintéresser des habitants, des agriculteurs et des terres agricoles va à l'encontre d'autres utilités publiques, telles la santé des riverains et la préservation de l'agriculture locale. Il serait déplorable de faire l'impasse sur une localisation étudiée, pertinente et concertée pour construire en urgence un établissement qui serait plus problématique que celui de Beauvais. Il faut, à contrario, prendre exemple sur les projets en cours de réalisation à Ifs ou à Lavau que le responsable du projet cite lui-même en exemple, à juste titre, dans son mémoire en réponse.

- Après étude et analyse du dossier d'enquête publique mis à la disposition du public,
- après examen de la réglementation applicable,
- après analyse et appréciation de l'ensemble des observations du public recueillies pendant l'enquête, des avis de l'AE, des avis des personnes publiques et notamment de la commune de Muret,
- après avoir adressé au responsable du projet mon procès-verbal de synthèse comportant les questionnements du public et les miens,
- après avoir pris connaissance des réponses du responsable du projet, comme indiqué dans la partie 2 du rapport de façon approfondie (examen des observations) et ci avant synthétiquement dans cette partie 3 du rapport (conclusions) ;

j'en déduis l'analyse du bilan des avantages et inconvénients de ce projet.

Analyse bilantielle pour l'utilité publique de ce projet

Avantages du projet :

- le projet est porté par l'Etat ministère de la justice pour résorber la surpopulation carcérale notamment en Occitanie ;
- le nouvel établissement contribuera à de meilleures conditions d'incarcération et à une meilleure qualité de travail de tous les personnels de l'établissement ;
- le projet répond à une forte demande des surveillants des autres établissements du secteur qui attendent depuis 2016 cet établissement dont la mise en service fut promise à l'horizon 2020 ;
- le projet aura un impact économique positif pour la commune de Muret et les communes avoisinantes avec l'arrivée de personnels ayant famille et disposant de revenus convenables ;
- le projet créera des emplois et aura un impact économique positif pendant la phase des travaux ;
- le projet apportera des compensations collectives agricoles à hauteur de 133 756 €.

Inconvénients du projet :

- le projet fut localisé dès l'origine en zone agricole et à proximité d'habitations sans rechercher des localisations alternatives ; ainsi l'évitement de ces impacts n'a pas été étudié en méconnaissance de l'article R.122-5 du code de l'environnement ; c'est une faiblesse juridique ;
- la localisation du projet n'a été ni concertée, ni justifiée ; elle ne fut pas choisie, elle fut imposée ;
- le projet impactera de façon importante l'agriculture locale par la consommation d'environ 17.5 ha de terres agricoles (dont une partie actuellement en friche accueille une biodiversité locale) ;
- le projet diminuera à termes, par effet domino, la disponibilité d'autres terres agricoles du secteur et fragilisera les exploitations des jeunes agriculteurs locaux ;
- le projet nécessitera l'expropriation notamment d'agriculteurs pour environ 7 ha et de la commune de Muret pour environ 9.5 ha ;
- le projet sera trop proche d'une dizaine d'habitations (150 à 200 m) dont les riverains subiront des nuisances sonores et lumineuses importantes et néfastes pour leur santé ;
- le projet dépréciera la valeur immobilière des habitations des riverains ;
- le projet sera situé à moins de 200 m d'une aire des gens du voyage d'une vingtaine de familles, dont une partie sédentaire, qui subiront des nuisances sonores et lumineuses néfastes pour leur santé ;
- le projet sera situé à 1.5 km de l'aérodrome Muret-Lherm, en contradiction avec la circulaire 5891/SG du 1^{er} ministre du 6/10/2016, qui prohibe la proximité d'un aérodrome ;
- le projet nécessitera une déviation du canal de Peyramont ;
- le projet générera de l'insécurité et des dégradations matérielles pour les habitants et agriculteurs du secteur (parloirs sauvages) ;
- le projet nécessitera une présence policière pour assurer l'ordre public dans le secteur ;
- le projet créera des nuisances (bruit, circulation) pendant la phase des travaux malgré la charte chantier faibles nuisances ;
- le projet nécessitera la mise en compatibilité du PLU de Muret (déclassement de zone agricole en zone Up) et du SCoT du GAT (déclassement d'une zone agricole protégée : AP) ;
- le projet est désapprouvé par la Chambre d'Agriculture, le Conseil Départemental, la Communauté d'Agglomération Le Muretain Agglo, la commune de Muret, et il est sans avis actuel du SMEAT ;

- les procédures relatives à la loi sur l'eau et aux espèces protégées ne sont pas instruites en totalité ; l'étude d'impact et les mesures ERC sont à venir et actuellement nul ne peut assurer qu'il ne subsistera pas des inconvénients ;

- l'intégration paysagère sera réévaluée et il est « promis » des mesures ERC de qualité ; actuellement nul ne peut assurer qu'il ne subsistera pas des inconvénients ;

Avis sur l'utilité publique du projet

Le projet de création d'un nouvel établissement pénitentiaire à Muret est un projet d'intérêt général pour la société mais qui présente des inconvénients excessifs par rapport à ses avantages. Outre l'absence d'études de localisation alternatives en méconnaissance de l'article R.122-5 du code de l'environnement, il sera situé beaucoup trop proche d'habitations, et, de ce fait portera atteinte à la santé des riverains. La consommation de terres agricoles qu'il nécessitera mettra en péril les exploitations locales alors qu'il leur est reconnu une utilité publique indéniable. La localisation du projet est inadaptée. Conformément à la théorie du bilan le projet ne peut donc pas être qualifié « d'utilité publique ».

J'émet donc, en toute indépendance et impartialité, un avis défavorable à la déclaration d'utilité publique du projet du nouvel établissement pénitentiaire de Muret.

Je suis convaincu de la nécessité de la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire à proximité de Toulouse pour résorber la surpopulation carcérale et les conditions indignes qui en découlent. Je n'ai cependant pas trouvé dans le dossier de l'enquête publique et dans les réactions que celle-ci a suscitées, les éléments en nombre et en qualité suffisants pour motiver un avis favorable même assorti de réserves qui n'auraient pas remis en cause l'économie générale du projet. Je considère que cet avis ne doit pas être retenu comme une fin en soi mais davantage comme une opportunité de relancer rapidement le projet sur des bases plus sûres par le choix d'une localisation adaptée.



Christian Bayle

Commissaire enquêteur le 7 avril 2021

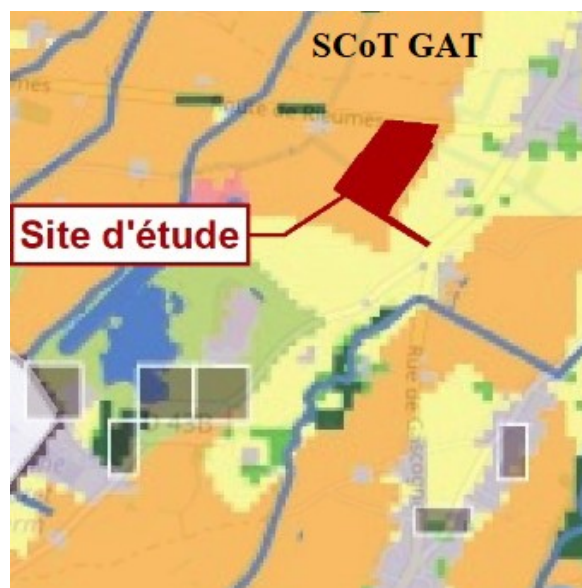
Page vierge

2. Avis sur la Mise en Compatibilité du SCoT de la GAT (MEC SCoT)

Le projet consiste à construire un établissement pénitentiaire sur une emprise d'environ 17.5 ha dont une grande partie est en zone agricole au PLU de Muret et en zone agricole protégée (prescriptif AP en orange) au SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine.

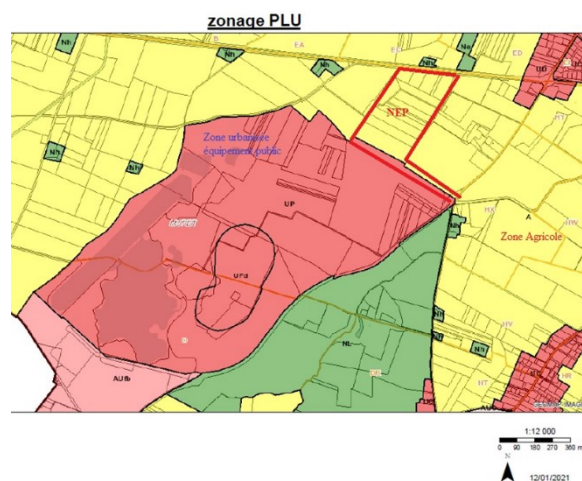
Le SMEAT, entité responsable de ce SCoT n'a pas émis d'avis ni pendant la phase de consultation des personnes publiques, ni lors de la réunion d'examen conjoint des mises en compatibilité des documents d'urbanisme avec le projet. J'ai eu un entretien téléphonique pendant l'enquête publique avec la personne chargée de ce dossier au SMEAT. Il me fut précisé que le SMEAT, selon les termes de l'article L143-48, pourra émettre son avis sur la mise en compatibilité du SCoT à l'issue de l'enquête publique.

Ci-contre l'extrait du SCoT GAT dont la zone AP (agricole protégée) est coloriée en orange et dont la zone A (agricole) est coloriée en jaune clair. La mise en compatibilité consisterait à changer le classement de l'emprise de AP à A ce qui suffirait à autoriser l'édification du projet vis-à-vis du SCoT comme projeté ci-dessous. Le projet est en rouge (site d'étude).



Ci-contre l'extrait du PLU de Muret dont la zone A (agricole) est coloriée en jaune et la zone UP (Urbanisé Public, zone de loisirs des Bonnets) est coloriée en rose foncé.

Il est à noter que la zone UP du PLU de Muret au sud de l'emprise du projet est actuellement positionnée sur une zone agricole protégée, une zone agricole et une zone verte du SCoT. Cette incompatibilité entre le PLU de Muret et le SCoT du GAT semble perdurer depuis plusieurs années. Je l'ai signalée au SMEAT lors de mon entretien téléphonique et par courriel.



La chambre d'agriculture n'a pas émis d'avis pendant la phase de consultation des personnes publiques, ni lors de la réunion d'examen conjoint des mises en compatibilité des documents d'urbanisme avec le projet. Elle a déposé une observation pendant l'enquête publique (RD48) qui souligne que « le projet n'a pas fait l'objet de recherche de solutions alternatives quant à sa localisation », ce qui représente une faiblesse juridique (cf avis MEC PLU ci-après).

En tout état de cause, le site du projet serait entièrement situé sur une zone AP qui est réglementée par la prescription P4 du document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT « *Pour les espaces agricoles protégés, la vocation agricole est strictement maintenue. Toute urbanisation y est interdite, sauf constructions et installations nécessaires à l'activité agricole et exceptions prévues à la P96 ou autorisations liées à la P25* ». Le projet ne rentre pas dans le champ des exceptions mentionnées dans la prescription P96 du DOO et par conséquent il n'est donc pas compatible avec la prescription P4.

C'est à ce titre que cette enquête publique unique présente un volet de « mise en compatibilité du SCoT » avec le projet du nouvel établissement pénitentiaire de Muret.

Il n'y a pas eu d'étude de localisations alternatives du projet en méconnaissance du code de l'environnement.

Il n'y a pas dans le dossier d'étude technique et/ou agronomique justifiant le changement de classement et la suppression de la prescription « agricole protégé ». Les thèmes « consommation de terres agricoles », « valeur des terres agricoles », « conséquences techniques », « pérennisation des exploitations agricoles locales » ... n'ont pas été développés par le responsable du projet si ce n'est de façon administrative pour évaluer les compensations collectives financières. Ces thèmes n'ont pas été étudiés par le SMEAT qui n'a pas émis d'observation pour l'instant. Le déclassement AP en A résulterait uniquement du besoin de rendre constructible cette emprise pour le projet.

Ayant plusieurs fois diligenté des enquêtes publiques pour des SCoT je connais la valeur technique et justifiée de leurs prescriptions. Elles sont élaborées avec justesse et compétence puis validées par délibération après une enquête publique. Elles méritent donc la plus grande considération. En l'absence d'une argumentation technique étayée, il est injustifié de déclasser une zone AP pour autoriser administrativement un projet qui n'a été soumis à aucune recherche de localisations alternatives.

J'ai émis un avis défavorable à la déclaration d'utilité publique du projet car j'estime que ses inconvénients sont excessifs pour les riverains (nuisances) et pour les espaces agricoles (consommation), compte tenu de sa localisation en ce site (cf ci avant).

- ⇒ Après étude et analyse du dossier d'enquête publique unique mis à la disposition du public,
- ⇒ après examen de la réglementation applicable,
- ⇒ après analyse et appréciation de l'ensemble des observations du public recueillies pendant l'enquête, des avis de l'AE, des avis des personnes publiques et de celui de la commune de Muret,
- ⇒ après avoir adressé au responsable du projet mon procès-verbal de synthèse comportant les questionnements du public et les miens,
- ⇒ après avoir pris connaissance des réponses du responsable du projet,

je considère que la zone prévue pour l'emprise du projet est classée « zone agricole protégée (AP) » au SCoT GAT de façon parfaitement justifiée. Il n'y a pas de motif suffisant pour modifier cette classification. J'émet donc un avis défavorable à la mise en compatibilité du SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine.

Christian Bayle

Commissaire enquêteur le 7 avril 2021



3. Avis sur la Mise en Compatibilité du PLU de Muret (MEC PLU)

Le projet consiste à construire un établissement pénitentiaire sur une emprise d'environ 17.5 ha dont une très grande partie est en zone agricole (A colorée en jaune) et une toute petite au sud en zone urbaine à vocation d'équipements (UP colorée en rose foncé) au PLU de Muret.

Le projet nécessite une mise en compatibilité du PLU de Muret pour reclasser la zone de l'emprise en AU_p (zone d'urbanisation future équipement public) et y inscrire une OAP (orientation d'aménagement et de programmation). La mise en compatibilité a fait l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, des personnes publiques et des collectivités locales concernés le 22 novembre 2020.

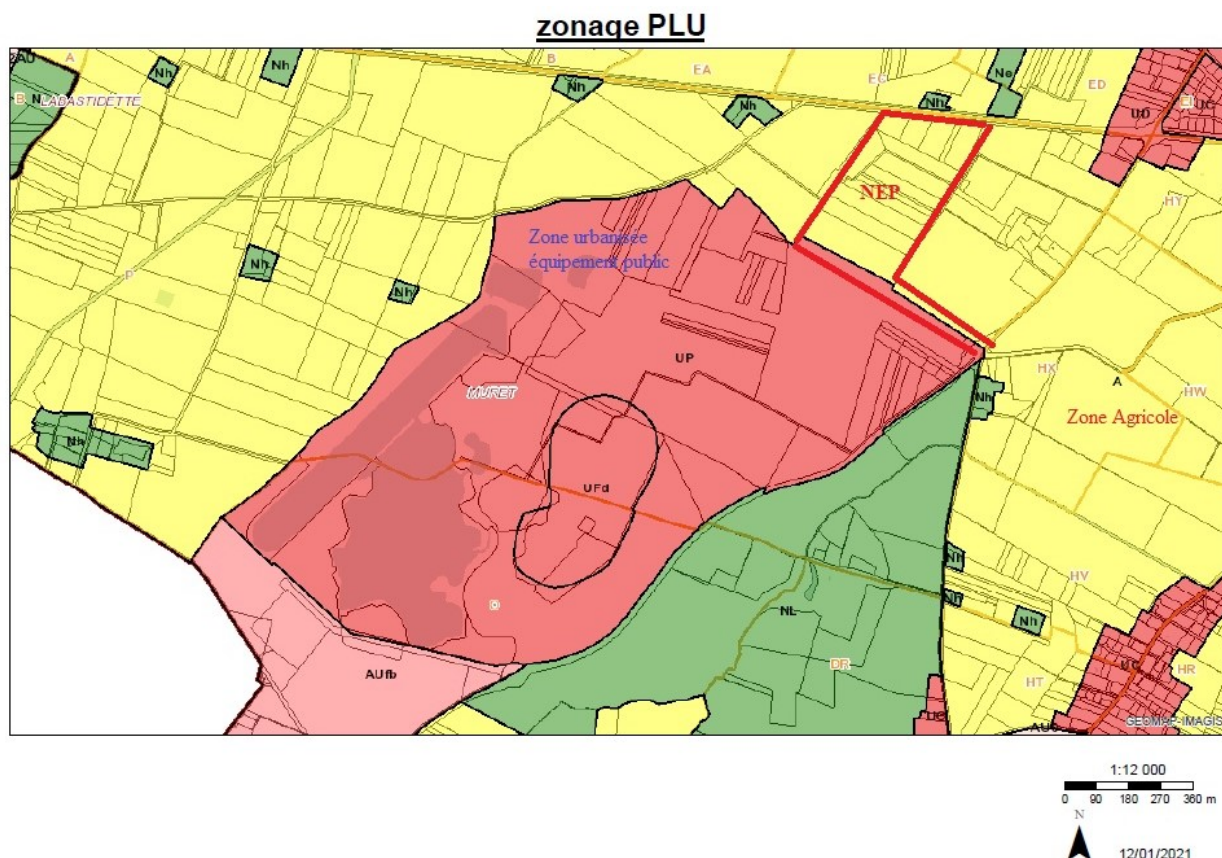
J'ai eu un entretien avec le maire de la commune de Muret le 11 février 2021 et il m'a confirmé l'avis défavorable de la commune pour le projet et pour la mise en compatibilité de son PLU. Cela fut acté lors de la consultation préalable par délibération du conseil municipal le 12 octobre 2020 et lors de la réunion d'examen conjoint du 22 novembre 2020.

La zone UP du PLU de Muret au sud de l'emprise du projet qui appartient à la commune semble plus propice à l'implantation du projet, sans consommation de terres agricole sans expropriation de propriétaires privés et sans nécessiter de mise en compatibilité du PLU. Elle aurait respecté les règles d'urbanisme et aurait répondu au cahier des charges d'une localisation d'établissement pénitentiaire de façon similaire au site retenu, mais cela ne fut jamais évoqué.

Il n'a pas été recherché de localisations alternatives au projet ce qui n'est pas conforme au code de l'environnement qui prescrit l'étude de mesures ERC pour tout impact environnemental (R.122-5).

Ci-dessous extrait du PLU de Muret

zone A en jaune, zone UP (zone de loisirs des Bonnets) en rose foncé.



La chambre d'agriculture, particulièrement concernée par le projet qui impacte 17.5 ha de terres agricoles, n'a pas émis d'avis, ni pendant la phase de consultation des personnes publiques (été 2020), ni lors de la réunion d'examen conjoint. Pendant l'enquête publique, j'ai eu un entretien téléphonique avec la personne chargée de ce dossier à la chambre d'agriculture. Il n'y a pas de raison technique agronomique justifiant le déclassement de cette zone agricole. La chambre d'agriculture a déposé une observation pendant l'enquête publique (RD48) indiquant « *la loi 13 octobre 2014 a introduit dans le code rural la « compensation agricole collective » ... afin d'enrayer la perte de surfaces de production agricole qui consiste à appliquer à l'agriculture la séquence « Eviter-Réduire-Compenser » dans le cadre des opérations d'équipements publiques ... Dès l'amont des projets d'aménagement les porteurs de projet doivent étudier les possibilités d'éviter de consommer des surfaces agricoles. Cet élément n'a pas été considéré dans le cadre du présent projet ... le projet n'a pas fait l'objet de recherche de solution alternatives quant à sa localisation* ». La réglementation qui n'a pas été appliquée induit une faiblesse juridique.

Les habitants de ce secteur ont maintes fois demandé, lors d'évolutions du PLU, de rendre certaines de leurs parcelles constructibles en changeant leur classification agricole (A) pour une classification urbanisée (U). Cela leur fut toujours refusé au motif que le secteur était et devait rester agricole.

Le responsable du projet a étudié avec soin et compétence les compensations agricoles collectives qui seraient dues et qui s'élèveraient à 133 000 €.

J'ai émis un avis défavorable à la déclaration d'utilité publique du projet car j'estime que ses inconvénients sont excessifs pour les riverains (nuisances) et pour les espaces agricoles (consommation), compte tenu de sa localisation en ce site (cf ci avant).

- ⇒ Après étude et analyse du dossier d'enquête publique unique mis à la disposition du public,
- ⇒ après examen de la réglementation applicable,
- ⇒ après analyse et appréciation de l'ensemble des observations du public recueillies pendant l'enquête, des avis de l'AE, des avis des personnes publiques notamment de la chambre d'agriculture et de celui de la commune de Muret,
- ⇒ après avoir adressé au responsable du projet mon procès-verbal de synthèse comportant les questionnements du public et les miens,
- ⇒ après avoir pris connaissance des réponses du responsable du projet,

Je considère que la zone prévue pour l'emprise du projet est classée « zone agricole » au PLU de Muret de façon parfaitement justifiée. Ce classement « A » résulte d'études techniques et d'une décision validée par délibération du conseil municipal après une enquête publique. Il n'y a pas de motif suffisant pour modifier la classification de cette emprise et la reclasser en zone future à urbaniser (AUp). J'émet donc un avis défavorable à la mise en compatibilité du PLU de Muret.



Christian Bayle
Commissaire enquêteur le 7 avril 2021

4. Avis sur l'enquête parcellaire

L'enquête parcellaire a pour but de procéder à la détermination de l'emprise foncière nécessaire au projet, à identifier les parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires réels, des titulaires de droits et autres intéressés.

L'enquête parcellaire s'adresse aux seuls propriétaires identifiés. Elle a un caractère contradictoire en ce sens que les propriétaires présumés sont appelés individuellement à prendre connaissance du dossier et admis à discuter la localisation et l'étendue de l'emprise.

Le dossier est conforme à la réglementation et l'ensemble des formalités, notamment les notifications aux propriétaires concernés, ont toutes été correctement assurées par l'expropriant

Un propriétaire (M. Bouchard parcelles P609 P150) a déposé une observation pour s'opposer au projet et à son expropriation compte tenu du prélèvement important de terres agricoles.

Le responsable de projet a donné dans son mémoire en réponse toutes les informations concernant l'enquête parcellaire et notamment les notifications aux propriétaires qui ont été réalisées conformément à la réglementation.

L'emprise définie par l'expropriant est adaptée au projet. Elle aurait pu être élargie soit pour instaurer des zones autour de l'établissement dévolues à des mesures de réduction des nuisances sonores et visuelles par l'instauration de murs végétaux ou antibruit, soit de façon beaucoup plus importante de quelques centaines de mètres afin d'exproprier les habitants les plus proches et ainsi éloigner les riverains à plus de 500 m de l'établissement à l'écart des nuisances. Le responsable de projet n'a pas souhaité changer et a maintenu l'emprise initiale.

L'emprise est constituée de parcelles classifiées « A » (agricole) qui sont envisagées à l'expropriation pour être utilisées à l'édification de l'établissement pénitentiaire. La zone serait classée AUp (urbanisation future « public ») puis rapidement UP (urbaine établissement public).

Les parcelles concernées par l'emprise seront donc utilisées comme des parcelles urbanisables et en conséquence elles doivent être évaluées financièrement de la même façon, cela fera l'objet d'une réserve dans mon avis final.

J'ai émis un avis défavorable à la déclaration d'utilité publique du projet car j'estime que ses inconvénients sont excessifs pour les riverains (nuisances) et pour les espaces agricoles (consommation), compte tenu de sa localisation en ce site (cf ci avant).

- ⇒ Après étude et analyse du dossier d'enquête publique unique mis à la disposition du public,
- ⇒ après examen de la réglementation applicable et notamment le code de l'expropriation,
- ⇒ après analyse et appréciation de l'ensemble des observations des propriétaires recueillies pendant l'enquête,
- ⇒ après avoir adressé au responsable du projet mon procès-verbal de synthèse comportant les questionnements des propriétaires et les miens,
- ⇒ après avoir pris connaissance des réponses du responsable du projet,

dans le cas où la déclaration d'utilité publique serait prononcée pour le projet objet de cette enquête, je considère que l'emprise définie dans le dossier parcellaire est cohérente et adaptée à ce projet.

J'émet un avis favorable à la déclaration de cessibilité des parcelles concernées par l'emprise du projet de l'établissement pénitentiaire de Muret sous réserve que ces parcelles soient toutes évaluées avec la classification « urbanisée ».

Cet avis favorable « enquête parcellaire » est un avis technique conformément à la réglementation et n'atténue en aucune manière l'avis défavorable que j'ai émis pour la DUP de ce projet.



Christian Bayle
Commissaire enquêteur le 7 avril 2021