

Département de la Haute-Garonne

Enquête publique
du 9 octobre au 9 novembre 2019

relative à la demande de deuxième modification du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Saint Hilaire



CONCLUSIONS et AVIS Motivé du Commissaire Enquêteur (11 pages)

Destinataires :

Madame la Présidente du Tribunal Administratif de Toulouse
Monsieur le Maire de Beaumont-sur-Lèze

Lundi 10 décembre 2019
Annie-Claude Verchère
Commissaire-Enquêteur

CONCLUSION ET AVIS MOTIVE du COMMISSAIRE-ENQUETEUR

- Plan
- 1 Les modalités de l'enquête publique
 - 2 Analyse du dossier soumis à enquête publique
 - 3 Analyse du projet
 - 4 Analyse des avis des services de l'Etat et des Personnes Publiques
- Associées
- 5 Analyse des observations
 - 6 Eléments en faveur du projet et inconvénients

Les objectifs de la deuxième modification du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Saint Hilaire sont :

- mieux maîtriser l'urbanisation de la commune, en favorisant le centre bourg et en encadrant l'urbanisation et la densification dans les espaces éloignés du centre bourg
- sécuriser la circulation et en particulier les sorties sur les voies principales de la commune
- prendre en compte les contraintes d'assainissement en particulier dans le secteur Maquari
- limiter une artificialisation trop importante des sols, préserver des espaces naturels et d'infiltration des eaux pluviales,
- et pour ce faire, réaliser des ajustements réglementaires

Cette modification découle du constat suivant : après 5 années d'application du PLU en vigueur (2013) et la suppression des outils encadrant la densité par la loi ALUR (COS et superficie minimale des parcelles), les projets se sont implantés sous forme diffuse avec éparpillement des nouveaux logements et une dynamique de division foncière importante surtout entre 2015 et 2018.

Un objectif supplémentaire à la demande du Préfet de région Occitanie par courrier du 7 mars 2019 concerne l'institution de servitude d'utilité publique prenant en compte la maîtrise des risques autour des canalisations de transport de gaz naturel : Elle a été arrêtée par arrêté préfectoral du 7 mars 2019 pour la commune de Saint Hilaire après avis favorable du Conseil départemental de l'Environnement des Risques Sanitaires et Technologique (CODERST) dans la séance du 20 décembre 2018, ceci conformément aux articles L 555-16 et R555-30-b du code de l'environnement.

La commune de Saint Hilaire est située dans la plaine de la Garonne, limitée à l'est par la rivière de la Louge, affluent de la Garonne et à l'ouest par le ruisseau Aussau, affluent de la Louge avec vue sur les Pyrénées.

C'est une commune agricole, située dans la grande agglomération Toulousaine, au sud, facilement accessible par l'A64 en 30 minutes environ, ce qui explique son développement ces dernières années : 932 habitants en 2006, 1070 en 2008 et 1164 en 2016.

Saint Hilaire ne comporte aucune zone répertoriée à enjeux écologiques ou paysagers (ZNIEFF, Natura 2000)

Le Plan Local d'Urbanisme de la commune de Saint Hilaire a été approuvé par délibération du Conseil Municipal du 2 avril 2013, la première modification simplifiée par délibération du 13 mars 2014, la première modification par délibération du 27 novembre 2017.

L'élaboration de la deuxième modification du PLU de la commune de Saint Hilaire a respecté la procédure réglementaire, elle a été prescrite par le Conseil Municipal par délibération du 11/03/2019, et l'enquête publique par arrêté du 12 septembre 2019. Le dossier d'enquête publique concernant la deuxième modification du PLU de Saint Hilaire prend en compte la réglementation en vigueur, dans le Code de L'Urbanisme (art L 101-2, art L 151-8 et suivants et R 151-12 et 151-13), dans le Code de l'Environnement (art. L123-1 et suivant, art R123-1 et suivant), le Code de Santé Publique et le Code Général des Collectivités Territoriales.

Le projet de modification n°2 du PLU de Saint Hilaire n'est pas soumis à évaluation environnementale (décision de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale d'Occitanie (MRAe) du le 7 novembre 2019)

Cette deuxième modification du Plan Local d'Urbanisme a pour objet d'intégrer les modifications réglementaires depuis le Plan local d'urbanisme du 2 avril 2013, en particulier la loi ALUR, ce qui permettra de mieux gérer les orientations de la commune ; la commune souhaite mettre en place :

- un coefficient d'emprise au sol adapté aux caractéristiques de chaque zone, et en fonction de l'éloignement à la centralité de la commune pour les zones UC, UDa et UDb
- une bande de constructibilité de part et d'autre de la rue des Pyrénées en zone UDa
- un pourcentage d'espaces de pleine terre à conserver par unité foncière dans les zones U
- une modification de la conditionnalité d'urbanisation de la zone AU5
- des ajustements du règlement écrit : gestion des accès et caractéristiques de voiries, dispositions pour la collecte des déchets, règles d'implantation des constructions, des clôtures, de stationnement et de plantation à réaliser.

1 Les Modalités de l'enquête

Le Commissaire-Enquêteur a été désigné par décision de la Présidente du Tribunal Administratif de Toulouse du 29 août 2019.

L'enquête publique s'est déroulée comme programmée du mercredi 9 octobre 2019, 9h au samedi 9 novembre 2019 12h soit pendant une durée de 32 jours consécutifs.

L'enquête publique a été portée à la connaissance du public sous trois formes: par insertion dans la presse habilitée, sous forme papier par affichage, et sous forme dématérialisée.

La publicité a été faite de façon réglementaire dans deux journaux :

- La Dépêche du Midi (Jeudi 19 septembre 2019 et vendredi 11 octobre 2019)
- La Voix du Midi (n°7303 semaine du jeudi 19 septembre 2019 au mercredi 25 septembre 2019 et n° 7306 semaine du jeudi 10 octobre au mercredi 16 octobre 2019)

L'affichage a été réalisé sur les huit panneaux d'affichage de la Mairie
Le registre côté et paraphé par le CE a été dûment ouvert et mis à disposition du public avec le dossier d'enquête côté et paraphé, ceci aux jours et heures de l'ouverture de la Mairie de Saint Hilaire.

Les trois permanences décidées avec le Maire ont été tenues dans la grande salle des associations en rez-de-chaussée :

- le samedi 12/10/2019 de 9 h à 12 h
- le mercredi 16/10/2019 de 15 h à 18 h
- et le samedi 9/11/2019 de 9 h à 12 h.

Le nombre d'observations orales a été de 10, et de 9 pour les observations écrites, lesquelles ont complété l'observation orale 5 fois.

Il n'y a eu aucune observation par courriel.

Au total 18 personnes dont certaines représentaient leur famille sont intervenues auprès du commissaire-enquêteur.

2 Analyse du dossier soumis à enquête publique

Le dossier est conforme à la réglementation en vigueur, il comprend la partie administrative, le rapport de présentation, le règlement écrit et le règlement graphique.

Cependant un certain nombre d'observations concerne le contenu.

-pour le rapport de présentation, des éléments sont à compléter :

- les données sur les logements sociaux déjà réalisés dans le secteur AU2 et les commerces dans le secteur AU1, ce qui permet de mieux comprendre les conditions d'ouverture de secteur AU5

- les données sur l'assainissement collectif et la station d'épuration de Lavernose-Lacasse en raison de la non-conformité de cette station

- les données sur l'état de l'assainissement non collectif sur le secteur de Maquari et des effluents, puisque ce secteur est l'objet à juste titre de contraintes pour diminuer son urbanisation

- des données sur l'environnement climatique pour mettre en place une politique vertueuse incitant les énergies renouvelables et des constructions à énergie quasi-neutre.

- pour le document graphique, des éléments sont à compléter : la liste des emplacements réservés et leur objet, la liste des différentes zones et leur signification

- pour le règlement écrit, il faudrait pour faciliter les recherches insérer le plan avec pagination et compléter le paragraphe sur l'encadrement de la construction des annexes en ajoutant « l'obligation de remplir un rôle complémentaire à celui assuré par la construction principale »

A ce dossier, ont été ajoutés pour le dossier soumis à enquête publique les documents administratifs, les avis des Personnes Publiques Associées, les parutions de l'avis d'enquête publique paru dans la presse.

3 Analyse du projet

Le bilan du PLU approuvé en 2013 fait apparaître

- des espaces constructibles en intensification
- des espaces interstitiels des zones urbanisées (dent-creuse)
- des zones AU ouvertes et soumises à OAP.

Le nombre de logements vacants est de 15, soit 3,3% du parc ; et il reste un demi-pixel consommable.

Ainsi, la commune doit faire face à de nombreuses demandes face à un foncier disponible moins important.

Pour répondre à cette problématique, la commune préconise différents moyens :

- Instaurer un coefficient d'emprise au sol différencié (CES) dans les zones U.

Après avoir pris en compte les conditions pouvant accompagner la densification (voirie, réseaux, équipements ...), en fonction des typologies actuelles d'espaces de la zone UB, et de l'occupation des constructions dans leur unité foncière : (15, 14 et 7%), trois secteurs ont été définis ainsi qu'un coefficient d'emprise au sol différencié allant de 10 à 15% afin d'encadrer la densification tout en permettant l'évolution des constructions existantes.

Trois secteurs sont créés : UC, UDa et UDb.

Un CES est intégré dans chaque secteur : 15% dans le secteur UC, le plus proche du centre bourg, et 10% dans les secteurs UDa et UDb plus éloignés de la centralité.

- Limiter l'urbanisation en profondeur dans les espaces éloignés du centre bourg.

Le potentiel de développement de l'urbanisation tient aux possibilités de division parcellaire. Cette dynamique s'est traduite en particulier sur le secteur de Maquari par l'urbanisation en deuxième et troisième rang sous forme d'une urbanisation non maîtrisée et multipliant les accès sur les voies et les contraintes sur les réseaux.

La commune souhaite encadrer ce potentiel en dehors du centre bourg, et instaure une bande de constructibilité dans ce secteur UDa où le tissu urbain est le plus lâche et les contraintes d'assainissement les plus fortes.

Cette bande correspond à un espace situé de part et d'autre de la rue des Pyrénées, elle permettra de limiter la densification au coup par coup, de contraindre la constructibilité des fonds de parcelle et d'assurer la sauvegarde de ce potentiel foncier à long terme.

- Instaurer un pourcentage de 50% de pleine terre par unité foncière

La commune souhaite également limiter l'artificialisation des sols, et prend des dispositions pour maintenir des espaces de pleine terre dans ces espaces.

- Modifier la conditionnalité de l'urbanisation de la zone AU5

En raison des projets engagés dans les zones AU, la commune souhaite assurer une progressivité de son urbanisation, accueillir les populations en cours d'installation et pour ce faire, elle porte de 50 à 60% l'obtention des permis de construire de la zone AU4 avant l'ouverture de la zone AU5.

- Réaliser quelques évolutions réglementaires présentées dans le paragraphe suivant

Ils portent sur :

- la gestion des accès en zone U et AU, accès et voiries (art 3), desserte par les réseaux (art 4),
- la clarification des règles d'implantation, implantation par rapport aux voies et emprises publiques (art U-6), aux limites séparatives (art U-7), implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété (art 8)
- la clarification des règles de hauteur, hauteur maximale des constructions (art 10),
- la clarification des règles des clôtures, aspect extérieur des constructions (art U-11)
- la clarification des règles de stationnement, stationnement des véhicules (art 12)

Analyse du commissaire-enquêteur :

Le Commissaire-Enquêteur constate que le projet de la deuxième modification du PLU de Saint Hilaire ne modifie pas l'économie générale du PLU de cette commune et qu'il tient compte des du Projet d'Aménagement et de développement Durable (PADD°.

Il constate également que la commune de Saint Hilaire ne comporte aucune zone répertoriée à enjeux écologiques ou paysagers (ZNIEFF, Natura 2000)

L'ensemble de ces mesures tendent en effet à contraindre l'urbanisation tout en préservant les possibilités d'accueil de nouveaux habitants.

Les critères que sont le réseau d'assainissement et la station d'épuration doivent être pris en considération en particulier dans les secteurs où l'urbanisation est envisagée. De même, il serait souhaitable d'intégrer dans ces démarches les conséquences du changement climatique, les conditions spécifiques du climat de Saint Hilaire pour impulser une politique en faveur des énergies renouvelables et des bâtiments à énergie quasi-neutre.

Les mesures de coefficient d'emprise au sol et de pourcentage de pleine terre tendent à réduire l'impact de l'imperméabilisation des sols et permettre l'absorption sur place des eaux de ruissellement, ce sont des mesures très favorables pour l'environnement.

Cependant, un CES de 10% a été contesté pour son peu d'emprise au sol et pourrait entraîner des constructions en hauteur et des problèmes de vis-à-vis, comme le pourcentage de pleine terre identique dans toutes les zones U, il serait nécessaire de suivre les effets de ces mesures pour les adapter si nécessaire. La bande de constructibilité dans la zone UDa est une mesure très favorable pour réduire les possibilités d'urbanisation au moins tant que le réseau d'assainissement collectif n'est pas mis en place.

De même la modification de la conditionnalité de l'urbanisation de la zone AU5 en portant de 50 à 60% l'obtention des permis de construire de la zone AU4 avant l'ouverture de la zone AU5 est un élément important qui permet de mieux accueillir les nouveaux habitants (équipements, intégration dans le tissu social...).

4 Analyse des avis des services de l'Etat et des Personnes Publiques Associées (PPA)°

La Mairie de Saint Hilaire a transmis le dossier de la deuxième modification de son PLU par courriel du jeudi 1 août 2019 aux services de l'Etat, aux PPA et aux mairies voisines du Fauga, de Muret, le Lherm, et de Lavernose-Lacase.

Les réponses des services de l'Etat et des PPA sont présentées dans le tableau joint en annexe 5 ; la MRAe dans sa décision du 7 novembre 2019 décide que le projet n'est pas soumis à évaluation environnementale ;

Les avis de la Préfecture de la Haute Garonne (DDT Pôle territorial Nord), le SMEAT, le Conseil Communautaire du Muretain Agglo, sont favorables. Le Conseil Départemental ne fait aucune observation particulière.

Des remarques et observations ont été formulées par la DDT 31, le SAGE Saudrune, Arriège, Garonne, le SIECT.

Le CDPENAF a été saisi le 13/09/2019, et a fait une réponse en attente le 23/09/2019, il n'y a pas eu de réponse avant la fin de l'enquête publique le 9 novembre 2019..

La Chambre d'agriculture de la Haute Garonne a émis un avis défavorable de principe par non traitement des dossiers de PLU.

La DDT mentionne que les objectifs poursuivis vis-à-vis de la maîtrise de l'évolution de son urbanisation en encadrant plus fortement la possibilité de mutation de son tissu urbain dans les secteurs les plus éloignés s'avèrent pertinents et sont cohérents avec son ambition de conforter la centralité villageoise.

Le Conseil Communautaire du Muretain Agglo estime que cette modification s'inscrit dans une logique d'ajustement des règles suite à l'approbation d'une révision d'un document d'urbanisme post-loi ALUR, et qu'elle permet les adaptations nécessaires pour limiter les divisions foncières anarchiques qui déstabilisent les équilibres de constructibilité et le tissu urbain, particulièrement dans les secteurs les plus éloignés du centre.

Ces remarques et observations portent sur les points suivants :

- La bande de constructibilité du secteur UDa est accueilli très favorablement par le SIECT et la DDT

- La DDT 31

- demande de remettre en zone agricole la parcelle 1134 identifiée en UDa et en dehors de la zone de constructibilité
- suivre la mise en application du pourcentage d'espaces en pleine terre afin de s'assurer que cette mesure ne vienne pas compromettre des opérations de renouvellement urbain ou de densification de dents creuses.
- - concernant l'encadrement de la construction des annexes, compléter l'article par « l'obligation de remplir un rôle complémentaire à celui assuré par la construction principale ».
 - Le rapport de présentation aurait dû faire un état des lieux de la situation de l'assainissement collectif au regard de la surcharge de la station d'épuration de Lavernose-Lacasse et de sa non-conformité.
- Pour l'ouverture à l'urbanisation de la zone AU5, la DDT propose de se référer plutôt aux taux d'ouverture de chantier ou de déclaration d'achèvement de travaux, avec possibilités de taux différenciés par zone. Elle demande également de revoir le taux de logements sociaux par tranche d'ouverture et non sur un taux comptabilisé sur la totalité des zones AU2, AU3,4 et 5.
- - Le Commissaire-Enquêteur propose de suivre les remarques de la DDT 31, à savoir, suivre les effets du pourcentage de pleine terre, compléter l'article du règlement écrit pour la construction d'annexe, compléter le rapport de présentation avec un état des lieux de la situation de l'assainissement collectif
 - Par contre il estime que la parcelle 1134 reste dans la limite de la zone UDa et que les conditions d'ouverture à l'urbanisation du secteur AU5 sont déjà réalisées en ce qui concernent les logements sociaux intégrés dans le secteur AU2. La condition d'ouverture portant de 50 à 60% le nombre de permis de construire lui paraît suffisante.
- - Le SIECT signale la problématique du coût final de raccordement des réseaux d'eau potable lorsqu'il s'agit d'une urbanisation en profondeur et attire l'attention sur le cas des petits lotissements pour lesquels il est difficilement envisageable de créer un réseau d'adduction dans une voie privée. Il demande d'être très vigilant.
 - Le Commissaire-Enquêteur demande d'être vigilant sur l'organisation des réseaux et leur coût pour la commune dans les projets à venir
- - Le SAGE Saurdrune, Ariège-Garonne souhaiterait que dans le cadre de la révision du PLU, la parcelle B1160 situé en Espace Bois Classé (EBC) soit déclassée afin de permettre d'y réaliser la pose d'un réseau d'assainissement. :
 - Le Commissaire-Enquêteur ne donne pas suite à cette demande puisque la demande de cette enquête est une modification et non une révision.

5 Analyse des observations

Les observations ont porté sur les points suivant :

- essentiellement la demande de parcelles constructibles
- la modification du coefficient d'emprise au sol
- la bande de constructibilité

Les problématiques liées au coefficient d'emprise au sol et à la bande de constructibilité ont été traitées ci-dessus.

Concernant les demandes de parcelles constructibles, elles ont été traitées de façon individuelle dans le rapport avec avis du Commissaire-Enquêteur ; les argumentaires sont :

- des engagements écrits ou non pour transformer une ou des parcelles agricoles en terrain constructible, certains avec des projets de promoteur et des conséquences financières
- la proximité du centre bourg par rapport à d'autres réalisations plus éloignées

La grande majorité de ces parcelles ont été déclarées cultivées et leur urbanisation irait à l'encontre des objectifs du PADD, « préserver l'économie agricole en proscrivant le mitage et en consommant peu d'espace ».

Le Commissaire-Enquêteur demande à la Mairie d'informer les propriétaires de parcelles ayant fait l'objet d'engagement écrits d'aménagement sur le devenir à court et long terme des possibilités de réalisation d'urbanisation ou de maintien en zone agricole conformément aux objectifs du PADD

6 Eléments en faveur du projet et inconvénients

Le Commissaire-Enquêteur note un certain nombre **d'éléments favorables** dans ce projet :

- Ce projet ne modifie pas l'économie générale du PLU et prend en compte les objectifs du SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine en particulier les pixels accordés.
- Tout d'abord l'objectif premier qui est de maîtriser l'urbanisation et la densification actuelle observée ces dernières années
- Conformément aux objectifs du PADD, la protection des terres agricoles non consommées dans ce projet
- La lutte contre l'imperméabilité des sols dans les zones urbaines grâce au coefficient d'emprise au sol et au pourcentage de pleine terre par unité foncière
- La prise en compte les nouvelles demandes en raison de la proximité de la métropole toulousaine , mais aussi la volonté de ralentir les projets si nécessaire avec la mise en place de la bande de constructibilité dans le secteur UDa et la nouvelle condition d'ouverture à l'urbanisation de la zone AU5 pour mieux accueillir des nouveaux habitants.

- Amélioration de la sécurité routière : les mesures réglementaires relatives aux nouvelles voies d'accès (art U3, AU3) gère mieux la sécurité dans la commune, en particulier dans les situations de divisions parcellaires.
- Rendre plus lisible les conditions d'implantation des constructions dans le règlement

Les éléments insuffisamment pris en compte :

Le Commissaire-Enquêteur observe que certains axes du projet auraient pu être mieux pris en considération :

- Les impacts des nouvelles habitations sur le réseau actuel d'assainissement
- Les impacts sur l'environnement du secteur de Maquari (UDa) de l'assainissement non collectif
- L'absence de prévision des flux de circulation et de recherche de solutions (exemple : des emplacements à réserver de stationnement pour du co-voiturage...)
- En matière de performances énergétiques et environnementales pour les nouvelles constructions, le règlement prévoit seulement que les constructions devront respecter la réglementation en vigueur, ce pourrait être la volonté de tendre vers des bâtiments à énergie quasi neutre en énergie prenant en compte les conditions climatiques locales.

AVIS MOTIVE du Commissaire-Enquêteur

Considérant :

- les objectifs de la deuxième modification du PLU de la commune de Saint Hilaire en cohérence avec le PADD et ne modifiant pas l'économie générale du PLU
- le dossier soumis à Enquête Publique conforme à la réglementation
- la compatibilité avec le SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine en particulier les pixels mobilisables,
- le nombre élevé de Permis de construire accordé entre 2015 et 2018 et une division foncière importante,
- la volonté de la commune de maîtriser son urbanisation en favorisant le centre bourg et en encadrant l'urbanisation dans les espaces éloignés du centre bourg,
- la situation de la station d'épuration des eaux usées de Lavernose-Lacasse non-conforme et le secteur de Maquari en assainissement non collectif
- les moyens souhaités pour encadrer l'urbanisation, en particulier le coefficient d'emprise au sol, une bande de constructibilité en UDa, un pourcentage de pleine terre par unité foncière favorisant l'infiltration des eaux de ruissellement
- les ajustements réglementaires effectués
- les modalités spécifiques pour l'institution de servitude d'utilité publique pour la prise en compte de la maîtrise des risques autour des canalisations de transport de gaz naturel et l'arrêté préfectoral du 7 mars 2019

J'émet un avis favorable

- à la deuxième modification du PLU de la commune de Saint Hilaire
- à l'institution de servitudes d'utilité publique dans les zones d'effets générées par les phénomènes dangereux susceptibles de se produire sur les canalisations de transport de gaz naturel, celles-ci ne traversant pas la commune, mais dont les zones d'effets atteignent la commune.

Avec les huit recommandations suivantes :

1 Compléter le Rapport de Présentation avec :

- des données sur les logements sociaux réalisés dans le secteur AU2, les commerces en AU1
- des données sur l'assainissement collectif de Saint Hilaire et l'état de la station d'épuration de Lavernose –Lacasse, sur l'assainissement non collectif du secteur de Maquari et ses effets sur les effluents
- des graphismes permettant de distinguer les zones UA, UB et UC dans les différents schémas

2 Compléter le règlement graphique avec la liste des emplacements réservés et leur objet, avec la liste de toutes les différentes zones et leur signification

3 Concernant le règlement écrit

- Compléter l'encadrement de la construction des annexes en ajoutant « l'obligation de remplir un rôle complémentaire à celui assuré par la construction principale »
- Revoir les conditions d'urbanisation du secteur A2 situé en milieu de zone agricole.

4 Suivre et évaluer les effets de la mise en application

- du coefficient d'emprise au sol différencié
- du pourcentage de pleine terre dans chaque unité foncière

5 Etre vigilant sur la bonne capacité des réseaux d'assainissement collectif et leurs effets sur la station d'épuration de Lavernose-Lacasse, et prendre en compte pour la poursuite du développement du secteur Maquari les possibilités d'assainissement non collectif de ce secteur

6 Etre vigilant quant au coût final de raccordement des réseaux d'eau potable lorsqu'il s'agit d'une urbanisation en profondeur et sur les demandes de création d'un réseau d'eau potable dans une voie privée de petit lotissement

7 Informer les propriétaires de parcelles ayant fait l'objet d'engagement écrits d'aménagement sur le devenir à court et long terme des possibilités de réalisation d'urbanisation ou de maintien en zone agricole conformément aux objectifs du PADD

8 Prendre en compte les effets du changement climatique pour mieux orienter une politique incitative améliorant les performances énergétiques et environnementales des projets en cours

Le 10 décembre 2019



Annie-Claude VERCHERE