

## **ENQUÊTE PUBLIQUE UNIQUE**

### **Déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU de la commune de SAINT-THOMAS portant création d'un habitat inclusif**

du jeudi 31 juillet 2025 (14h00) au lundi 1<sup>er</sup> septembre 2025 (17h00)



### **PARTIE II : CONCLUSIONS MOTIVEES et AVIS**

Le commissaire enquêteur,  
Jean-Claude LONJOU

**Enquête publique : Déclaration de projet important mise en compatibilité du PLU de la commune  
de SAINT-THOMAS (31) portant création d'un habitat inclusif**  
**Tribunal administratif de Toulouse EP : n°E25000051/31**  
**Partie II : Conclusion et avis**

---

## Table des matières

<b>PARTIE II : CONCLUSIONS MOTIVEES et AVIS .....</b>	<b>1</b>
<b>CONCLUSIONS MOTIVEES et AVIS sur la Déclaration de projet important mise en compatibilité du PLU de la commune de SAINT-THOMAS portant création d'un habitat inclusif.....</b>	<b>4</b>
<b>    1.1. Conclusions motivées sur le déroulé de l'enquête .....</b>	<b>4</b>
1.1.1 Objet de l'enquête et son contexte .....	4
1.1.2 Appréciation générale sur le déroulement de l'enquête .....	5
1.1.3 Synthèse des observations et réponses du maître d'ouvrage.....	6
<b>    1.2. Conclusions motivées sur la déclaration de projet de création d'un habitat inclusif important mise en compatibilité du Plan Local d'Urbanisme de la commune de SAINT-THOMAS (31).....</b>	<b>7</b>
1.2.1 Analyse du projet .....	7
1.2.1.1 Justification de l'intérêt général.....	7
1.2.1.2 Les avis exprimés.....	8
1.2.2 Avantages et inconvénients du projet au regard de l'intérêt général .....	9
1.2.2.1 Confrontation de l'intérêt général avec l'atteinte à d'autres intérêts .....	10
1.2.2.2 Impact de la procédure de DP-MEC sur le PLU de la commune .....	12
<b>    2- Avis motivé .....</b>	<b>15</b>

## **CONCLUSIONS MOTIVEES et AVIS sur la Déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU de la commune de SAINT-THOMAS portant création d'un habitat inclusif**

### **1.1. Conclusions motivées sur le déroulé de l'enquête**

#### **1.1.1 Objet de l'enquête et son contexte**

La présente enquête est conduite dans le cadre d'une déclaration de projet au titre du code de l'urbanisme. Cette procédure fixée par l'article L 300-6 de l'urbanisme permet de déclarer d'intérêt général un projet et d'adapter certains documents d'urbanisme qui n'avaient pas prévu ce projet.

Le commissaire enquêteur conduit l'enquête selon la procédure définie aux articles R 123-1 à R. 123-27 du code de l'environnement.

Cette enquête ne prévoyant pas d'expropriation (pas de déclaration d'utilité publique, les terrains étant communaux), le commissaire enquêteur doit se prononcer sur l'intérêt général de l'opération uniquement et sur la mise en compatibilité des documents d'urbanisme si cela est nécessaire.

La procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU est également régie par les articles L. 153-54 à L. 153-59 et R. 153-15 à R. 153-17 du Code de l'urbanisme.

L'enquête publique, objet de ce rapport, concerne la création d'un habitat collectif composé de deux maisons constituées chacune de 9 logements et d'espaces communs proposés à des personnes âgées et/ou en perte d'autonomie.

Il s'agit d'un foyer-logement dit « habitat inclusif », selon les diverses réglementations s'appliquant à ce type de logements, et notamment celle prévue à l'article L.281-1 du code de l'action sociale et des familles.

Le projet de SAINT-THOMAS fait partie d'un projet intercommunal puisque deux autres structures sont également prévues sur les communes voisines de SAINTE FOY de PEYROLIERES et de BRAGAYRAC. Cependant, ces projets sont indépendants et peuvent se créer de manière séparée.

Ces communes à caractère encore rural connaissent un vieillissement de leur population et ces collectivités souhaitent proposer des solutions pour leurs habitants en perte d'autonomie et souvent isolés.

Le terrain proposé par la commune de SAINT-THOMAS pour accueillir cet habitat se situe sur des parcelles appartenant à la commune qu'elle soumettrait à bail emphytéotique de 61 ans avec comme preneur l'OFFICE PUBLIC d'HLM 31 qui construirait les bâtiments et qui aurait comme gestionnaire de l'établissement, l'association ITÔ.

Les parcelles concernées, cadastrées C229 et C89, se situant en zone naturelle au PLU de la commune (Ne), le règlement de cette zone n'autorise pas de telles constructions.

Conformément à l'article L 300-6 du code de l'urbanisme, la commune souhaite déclarer d'intérêt général cet habitat ce qui permettrait de mettre en compatibilité le PLU en prévoyant un

## **Enquête publique : Déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU de la commune**

**de SAINT-TOMAS (31) portant création d'un habitat inclusif**

**Tribunal administratif de Toulouse EP : n°E25000051/31**

### **Partie II : Conclusion et avis**

---

Secteur de Taille et de Capacité Limité (STECAL) comportant les règles d'urbanisme ad hoc et en complétant le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

La commune est en procédure de révision de son PLU depuis 2022.

Cette déclaration de projet avec mise en compatibilité du PLU fait suite à un premier dossier d'enquête portant sur le même objet. Le premier dossier ne comportait pas l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) arrivé ultérieurement.

Le dossier a donc fait l'objet d'une nouvelle procédure d'évaluation environnementale conformément à la décision initiale de la MRAe (n° 2023ACO134) en date du 22 août 2023.

Un second avis a été émis sur le projet par la MRAe le 18 juin 2025 (n° 2025AO55).

**Il revient donc au commissaire enquêteur de se prononcer à la fois sur l'intérêt général de l'opération, et sur la mise en compatibilité du PLU qui en est la conséquence.**

L'autorité organisatrice de l'enquête et responsable du projet est la commune de SAINT-TOMAS (31) qui par délibération n°2022-21 en date du 22 septembre 2022 a décidé d'engager cette procédure.

Par arrêté municipal n° 2025-20 du 7 juillet 2025 le Maire de la commune a décidé d'ouvrir l'enquête publique portant sur cette déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU portant création d'un habitat inclusif.

Le commissaire enquêteur chargé de conduire cette enquête publique désigné par le Tribunal Administratif de Toulouse le 01 avril 2025 (décision n° E25000051/31) est Monsieur Jean-Claude LONJOU. Monsieur Georges MONNOT est désigné comme commissaire enquêteur suppléant.

#### **1.1.2 Appréciation générale sur le déroulement de l'enquête**

Toutes les modalités pratiques d'organisation de l'enquête publique ont été fixées d'un commun accord entre l'adjointe au maire de la commune afin d'établir le lieu, les dates des permanences, les conditions de publicités et l'enregistrement des observations.

Une visite des lieux s'est déroulée avant le démarrage de l'enquête le mercredi 30 juillet 2025 au matin.

Le siège de l'enquête a été fixé à la Mairie de Saint-Thomas (salle du conseil municipal), 1 Le Village 31 470 Saint-Thomas.

La durée de l'enquête s'est déroulée du jeudi 31 juillet 2025 à 14h00 au lundi 1<sup>er</sup> septembre 2025 à 17h00, soit 33 jours consécutifs.

Le dossier m'a été adressé sous forme dématérialisée (8 janvier 2025) et sous forme papier (22 janvier 2025). Il a été déposé au siège de l'enquête avec un registre papier et sur le site de la commune dès l'ouverture de l'enquête soit le 31 juillet 2025 à 14h00.

Le dossier d'enquête de la commune de **SAINT-TOMAS** comprenait :

- **Les pièces administratives** : délibérations, compte rendu de l'examen conjoint des PPA, la concertation préalable, l'arrêté et les avis d'enquête

- **Le rapport de présentation :** présentation du projet, évaluation environnementale, résumé non-technique, avis de la MRAe et mémoire en réponse
- **Le projet de projet d'aménagement et de développement durable du PLU**
- **Le projet de règlements du PLU :** graphique et écrit
- **Les annexes** portant sur le projet architectural et le programme de maisons partagées d'ITO
- **Le registre d'enquête.**

Il est à préciser que le rapport de présentation était de très bonne qualité et permettait au public de bien appréhender l'ensemble des enjeux du dossier.

La publicité légale relative à cette enquête a été conforme à la réglementation, avec des doubles parutions de l'avis d'ouverture de l'enquête publique dans deux journaux locaux, un affichage permanent à la disposition du public tel que prévu à l'arrêté d'enquête.

L'avis d'enquête a été publié sur le site internet de la commune ainsi que le dossier d'enquête.

J'ai tenu au siège de l'enquête, conformément à l'arrêté d'ouverture d'enquête du 07 juillet 2025 deux permanences :

- Le jeudi 31 juillet 2025 de 14h00 à 17h00
- Le lundi 1<sup>er</sup> septembre 2025 de 14h00 à 17h00.

Le nombre de deux permanences paraissait suffisant dans la mesure où cette enquête était la seconde sur le même projet et que le dossier avait l'objet de deux concertations du public dans la mesure où il avait été soumis à évaluation environnementale par la MRAe.

La fréquentation du public a été nulle et il y n'a eu aucune observation déposée sur le registre papier, ni par écrit, ni par courriel, ni par courrier.

L'enquête s'est terminée sans incident le lundi 1<sup>er</sup> septembre 2025 à 17h00 par la clôture du registre papier d'enquête.

**Il convient de souligner l'engagement de la municipalité et de son maire très attaché à pouvoir développer ce type d'établissement pour une catégorie d'une population vieillissante et vivant de manière souvent isolée et avec peu de moyen financier.**

**J'estime que cette enquête s'est déroulée en conformité avec la réglementation, à partir d'un document technique de qualité, même si on ne peut que regretter qu'il n'y ait eu aucun retour de la part du public.**

**Ce manque de participation peut ouvrir une réflexion sur le niveau d'attente du projet dans la population.**

### 1.1.3 Synthèse des observations et réponses du maître d'ouvrage

Après avoir analysé et étudié le dossier, j'ai établi le procès-verbal de synthèse comportant un mémoire des questions découlant de mes propres questionnements et après échange avec

Monsieur le Maire. Ce procès-verbal a été adressé à la mairie de SAINT-THOMAS, responsable du projet le mardi 2 septembre 2025 sous forme papier par courrier postal LRAR.

J'ai reçu le mémoire en réponse de la commune par courrier avec LRAR le 13 septembre 2025.

Le document « rapport et conclusions », que j'ai établi à la suite de l'enquête publique, est composé de 2 parties distinctes reliées ensemble. La première partie avec ses annexes présente le projet, relate le déroulement de l'enquête, indique mes questionnements, les réponses de la Mairie et donne mon avis point par point. La deuxième partie présente mes conclusions motivées et mon avis.

**Mon PV de synthèse et le mémoire en réponse de la mairie sont reportés et analysés simultanément au chapitre 4.4 de la première partie du rapport.**

Je transmets mon rapport et mes conclusions motivées à l'autorité compétente pour organiser l'enquête, la mairie de SAINT-THOMAS, le 17 septembre 2025, par messagerie électronique (fichier dématérialisé) et par courrier LRAR (édition papier).

J'adresse également un exemplaire sous format papier par courrier LRAR à Madame la Présidente du Tribunal Administratif de Toulouse.

## **1.2. Conclusions motivées sur la déclaration de projet de création d'un habitat inclusif emportant mise en compatibilité du Plan Local d'Urbanisme de la commune de SAINT-THOMAS (31)**

### **1.2.1 Analyse du projet**

#### **1.2.1.1 Justification de l'intérêt général**

Le caractère d'intérêt général du projet d'habitat inclusif de la commune de Saint-Thomas, porté par l'association ITÔ est justifié dans le dossier d'enquête de la manière suivante :

*« D'un point de vue juridique, son statut d'établissement social lui confère une légitimité en temps qu'équipement collectif répondant à l'intérêt général. Le portage par une association à but non-lucratif, couplé au format foyer-logement conventionné avec le département de la Haute-Garonne témoigne d'un équipement qui ne peut se résumer à un projet d'habitat s'adressant seulement à un cercle restreint de personnes.*

*Localement, le projet permettra d'offrir une alternative dans le parcours résidentiel des personnes de plus de 60 ans présentant une perte d'autonomie ou une maladie neuro-évolutive débutante. Une alternative bienvenue dans un territoire où la part des personnes âgées ne cesse d'augmenter et où la question du « bien vieillir » devient centrale.*

*Le projet s'intègre au tissu économique et social local. Il ouvre de nouvelles perspectives via la création de partenariat avec différents entrepreneurs et services, présents dans ou à proximité de la commune. En créant trois emplois, le projet permet le développement l'ESS au sein de la commune.*

*À l'échelle intercommunale, il s'inscrit dans l'ambition du PLH de la CA du Muretain Agglo de développement de l'habitat selon l'évolution de la population. La subvention accordée par le Conseil Départemental de la Haute-Garonne confirme le sérieux d'un projet d'habitat inclusif répondant aux ambitions nationales de développement d'habitats adaptés aux personnes en perte d'autonomie ou en situation de handicap.*

*Enfin, le projet a été conçu pour réduire au mieux ses impacts sur l'environnement, en faisant appel à des matériaux biosourcés, et en concevant une architecture légère, sobre et pratique, qui vient épouser le paysage et soit réversible à long terme. »*

Après étude du dossier et demande écrite au porteur du projet et à l'association ITÔ, il est à remarquer qu'aucune analyse des besoins sociaux précise sur cette thématique n'a été effectuée ni par l'association, ni par la mairie, ni par le CCAS de Saint-Lys dont la commune relève. Cela aurait permis, de vérifier et de quantifier le besoin de ce type d'habitat d'autant que 3 établissements sont prévus sur un périmètre relativement restreint.

Le vieillissement général de la population sur la commune et au-delà est une donnée incontestable, il serait cependant intéressant de vérifier si les catégories visées par l'habitat inclusif, c'est-à-dire des populations relativement « jeunes » (entre 60 et 75 ans) souhaitent vivre de manière collective, avec ses avantages et ses inconvénients. Une analyse préalable des besoins aurait permis d'affiner cette donnée.

En l'espèce, la localisation excentrée du centre-bourg ne favorise pas l'inclusion à la vie de la cité des futurs résidents.

### 1.2.1.2 Les avis exprimés

Il convient de rappeler que cette déclaration de projet valant mise en compatibilité du PLU de Saint-Thomas a été soumise, après étude au cas par cas de l'autorité environnementale (MRAe), à évaluation environnementale.

En conséquence, le dossier a fait l'objet d'une concertation du public et d'un avis de la MRAe, en l'occurrence de deux concertations et de deux avis, préalablement aux deux enquêtes publiques.

Lors des concertations, aucun avis du public n'a été exprimé, comme lors des enquêtes publiques, ce qui peut conduire à penser que le projet ne fait pas l'objet d'une grande attention voire d'une attente particulière de la population.

Concernant les administrations, la réunion d'examen conjoint préalable à l'enquête, via son compte rendu en date 19 février 2025 fait état d'un accord général au projet. La CDPNAF dans sa séance du 14 septembre 2023 avait donné un avis favorable au projet ainsi que la chambre d'agriculture.

Concernant « l'avis très favorable avec une petite réserve sur la localisation à 500 mètres du centre-bourg » délivré par le commissaire enquêteur en juillet 2024 lors de la première enquête a

fait l'objet d'une analyse dans mon rapport qui soulignait le défaut d'arrêt de la MRAe avant l'enquête et l'application inappropriée faite en l'espèce de la théorie du bilan.

Par ailleurs, assortir un avis très favorable d'une réserve qui ne pourra être levée par le porteur de projet pose une difficulté d'interprétation que la jurisprudence a tranché.

Enfin, les avis de la MRAe expriment sa perplexité vis-à-vis du projet, principalement quant à son positionnement et quant à son incidence sur un espace naturel. Elle insiste également sur le manque de propositions alternatives de localisation : « **en étudiant des solutions raisonnables de substitution au projet** ». (1<sup>er</sup> avis).

La MRAe souligne également que : « **cette distance engendrera des déplacements motorisés sources de pollutions** » et que « **si des impacts sur une ou plusieurs espèces à enjeux sont constatés, une solution alternative doit également être recherchée** ». (2<sup>ème</sup> avis)

Les réponses produites par le porteur de projet à ces remarques n'apportent pas d'éléments probants ni sur la recherche d'autres sites (« *pas de possibilité en cœur de bourg car rétention foncière* »), ni sur l'adaptation du site au projet (« *pas une discontinuité sociale, mais un espace vivant et fréquenté* »)

**En synthèse, sans vouloir reprendre l'ensemble des justifications qui plaident en faveur de l'intérêt général d'un projet d'habitat inclusif qui permet d'offrir une alternative de proximité peu onéreuse dans le parcours résidentiel des séniors, il convient également de souligner les remarques mises en évidence par la Mission Régionale de l'Autorité environnementale dans ses avis tant sur le plan de la localisation éloignée du projet du centre-bourg que sur les impacts sur l'environnement d'un habitat collectif en zone naturelle au PLU de la commune.**

**Le manque d'analyse préalable des besoins sociaux sur cette thématique de l'habitat des séniors sur le territoire est à regretter car elle aurait permis d'affiner le besoin et sa pérennisation.**

## 1.2.2 Avantages et inconvénients du projet au regard de l'intérêt général

Il convient de rappeler que si l'enquête publique prévoit une expropriation, la déclaration de projet pourra être suivie d'une déclaration d'utilité publique. Dans ce cas, le commissaire procède alors à une analyse « bilancielle » et se prononce selon les critères relatifs à la théorie dite du bilan.

En l'espèce, l'enquête ne prévoit pas d'expropriation, les terrains appartenant à la commune, en conséquence, le commissaire enquêteur devra uniquement se prononcer sur l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du document d'urbanisme.

En conséquence il m'appartient d'une part, d'estimer si le projet présenté, au nom de l'intérêt général résiste à sa confrontation avec les différentes réserves auxquelles il peut être soumis et d'autre part, sur sa conséquence urbanistique de mise en compatibilité (MEC) du PLU de la commune.

### **1.2.2.1 Confrontation de l'intérêt général avec l'atteinte à d'autres intérêts**

La déclaration de projet porte sur la création d'un équipement collectif d'habitat inclusif qui s'adresse aux personnes âgées de plus de 60 ans et en situation d'handicaps légers puisque l'établissement ne propose pas en interne de suivi médicalisé.

Ce projet à caractère social serait géré par une association loi 1901 « ITÔ » et les bâtiments construits par l'OFFICE d'HLM 31 après signature d'un bail emphytéotique avec la commune, propriétaire des terrains.

En théorie, le but de l'activité participe à la notion d'intérêt général mais il doit se démontrer dans sa matérialité et notamment dans sa confrontation avec les intérêts qui peuvent s'opposer dans les atteintes qu'il suscite en matière environnementale, en matière de risque financier et en matière de réponse à une adaptation aux besoins auxquels il est censé répondre.

#### **1 – confrontation de l'intérêt général avec la situation géographique du projet :**

L'ensemble des remarques pour ne pas dire des réserves exprimées à l'encontre de ce projet est le positionnement excentré à plus de 500 mètres du centre-bourg et surtout relié à celui-ci par un chemin fortement escarpé et ne présentant aucune des conditions d'accessibilité requises notamment pour des personnes à mobilité réduite qui vont constituer une partie des futurs résidents.

Cette situation va également couper les résidents de toutes les activités et des équipements publics, lieux de sociabilité et d'échanges (bibliothèque, église, salle des fêtes, boulodrome, école) existants au centre-bourg. La mise en place d'une navette ponctuelle ne répond pas à la nécessaire autonomie des résidents qui est recherchée.

La recherche d'un site alternatif s'est heurtée selon le porteur de projet à une rétention foncière de certains propriétaires du centre-ville. Certaines procédures d'urbanisme, soit par modification du PLU, soit à l'occasion de la révision en cours permettrait à la collectivité de se donner les moyens d'entrer en discussion foncière sérieuse et de se donner les outils d'acquisition.

Enfin cette localisation va à l'encontre des objectifs du Plan d'Aménagement et de Développement Durable du PLU de la commune qui insiste sur le nécessaire développement et des activités autour du village centre.

#### **2 – confrontation de l'intérêt général avec le montage financier du projet :**

Il est prévu la construction par un bailleur social l'OPH 31 des deux maisons d'habitation, ce dernier convenant avec une association la gestion de l'établissement.

L'association ITÔ, loi 1901, ne présente pas de référence de gestion de ce type d'établissement et ne s'intègre pas à un réseau constitué. Le loyer qu'elle devra rembourser à l'OPH 31 serait dans un premier temps de 108 000 € par an, avec un accord d'une souplesse d'environ 10% qui en prendrait en compte un risque lié à la vacance de location d'appartement.

Le budget prévisionnel s'avère relativement tendu dans la mesure où il serait demandé au résidence une redevance d'occupation fixée annuellement réglementairement soit pour 2025 :

642 €. La part relative aux dépenses liées à la vie partagée (estimée à 800 €/mois par logement) serait prise en charge par le Conseil Départemental par suite d'une convention de 2022(AVP) et ce pour une durée de 7 ans. A la fin de cette période (en 2029), les conditions de renouvellement ne sont pas acquises et restent incertaines.

L'attractivité financière de ce type d'habitat reste donc fortement soumise aux aides publiques. Dans un contexte national et départemental de finances publiques très dégradées, un risque important pèse sur la viabilité économique du projet s'il ne bénéficie de plus d'aides de la part de ses partenaires d'origine. Par ailleurs, le budget prévisionnel annoncé par l'association ITÔ est un budget sans aucune marge face un risque de vacance de location et un risque lié à la charge du personnel. La gestion associative favorise certainement la faiblesse des dépenses fixes de gestion mais elle ne pourra à terme être perpétuée à titre de gratuité.

Enfin la réponse de la commune, au questionnement d'un risque de perte des aides du département principalement (AVP) interpelle par son laconisme : « *si ces aides venaient à disparaître, l'animation serait assurée par les résidents eux-mêmes, responsables de leur projet de vie sociale et partagée.* »

### **3 – confrontation de l'intérêt général avec les enjeux environnementaux**

Le projet doit être mis en correspondance avec l'obligation issue de la loi CLIRE « climat et résilience » du 22 août 2021.

La réponse faite dans le rapport de présentation de l'évaluation environnementale aux recommandations de la MRae (Tome 2 p. 45) ne correspond pas à la manière de procéder en matière de calcul de sobriété des espaces naturels, agricoles et forestiers issus de la loi CLIRE. En effet, il est seulement fait état d'un rapport entre la surface des zones naturelles figurant au PLU de 2007 et la surface de 5 000 m<sup>2</sup> impacté par le projet de SETAL.

Selon le dispositif prévu par la loi CLIRE, dans la mesure où entre 2011 et 2020 il a été consommé 5,28 ha, la consommation entre 2021 et 2030 ne devrait pas dépasser 2,64 ha, soit 3 000m<sup>2</sup>/an, pour respecter l'objectif national. Entre 2021 et 2023, 1,53 ha ont été consommés, il ne resterait plus que 1,11 hectare à consommer à l'horizon 2031, soit 1375 m<sup>2</sup> par an. Ainsi le projet d'habitat inclusif de 0,5 ha va considérable diminuer le potentiel de consommation pour la commune sur la période à venir.

La création d'habitat dans une zone naturelle demeure une nuisance en matière de pollution d'une part, en fonction de la circulation automobile engendrée et d'autre part, en conséquence de la création d'un système d'assainissement des eaux usées autonome.

La commune ne possède pas d'assainissement collectif et tout son territoire est en assainissement autonome. Le projet prévoit une solution d'assainissement par phyto-épuration avec rejet des eaux du bassin vers un fossé. Cet équipement éloigné du centre sera donc exclu du projet d'assainissement collectif qui faisait partie du schéma directeur d'assainissement de la commune qui encourageait à la mise en oeuvre d'un assainissement collectif sur le centre-bourg ; projet qui a été repoussé pour des questions budgétaires, mais qui mériterait d'être repris, dans le cadre de l'article L.2224-10 du code général des collectivités locales.

#### **4 – confrontation de l'intérêt général avec le besoin de logements sociaux :**

L'analyse des conditions d'habitat sur la commune est conforme à ce que l'on retrouve dans les secteurs ruraux à savoir une prépondérance de la maison individuelle correspondant à de l'habitation principale occupée par les propriétaires. A Saint-Thomas, les occupants du parc de logements sont les propriétaires à 90%.

Le manque d'analyse des besoins sociaux sur la commune ne permet pas d'identifier la réelle demande en matière d'habitat en structure collective que représente l'habitat inclusif et en matière de logement en locatif social.

La commune n'est pas soumise à l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), cependant dans le cadre du Plan Local de l'Habitat (PLH) de la communauté d'agglomération du Muretain à laquelle est rattaché Saint-Thomas, il est proposé que 10% de la production de logements locatifs sociaux se réalise dans les communes de moins de 1000 habitants. Ce projet s'inscrit dans cet objectif avec un maître d'ouvrage bailleur social, affichant une opération en PLS. Un portage en PLAI ou en PLUS aurait été plus favorable à l'accès de résidents à ressources plus faibles.

#### **1.2.2.2 Impact de la procédure de DP-MEC sur le PLU de la commune**

Le projet d'habitat inclusif induit une mise en compatibilité des règles du PLU de la commune permettant la création d'un périmètre avec des règles particulières autorisant de la constructibilité dans une zone naturelle (N) par principe interdite à toutes constructions sauf exceptions.

Dans le PLU en vigueur, le secteur du projet est classé en Ne et son règlement précise que « ce secteur a une vocation de loisirs, de sports et culture et d'équipements d'intérêt intercommunal ». En l'espèce l'intérêt communal permet l'installation d'aires de collecte de divers déchets.

Le projet nécessite donc une réécriture du PADD du PLU, de son règlement écrit et graphique dans le cadre d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitée (STCAL).

Cette mise en compatibilité est prévue à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme pour un projet d'intérêt général.

Il convient de vérifier d'une part, l'importance des modifications sur l'économie générale du PLU et d'autre part, sur le zonage.

Il convient ici de rappeler que la mise en compatibilité n'est pas à assimiler à la procédure de modification. Le terme de modification est donc ici employé dans son sens commun.

##### **1- Impact des modifications du projet sur l'économie générale du PLU**

Le dossier d'enquête propose de compléter l'axe 2 du PADD intitulé : « satisfaire les besoins en équipements publics et maîtriser le rythme de croissance » en y déclinant le projet du « bien vieillir » alors que la liste actuelle des équipements à prévoir visée déjà les équipements sociaux.

Cependant, il est important pour un PADD d'une part, de répondre à la définition qui en est donnée à l'article L.151-5 du code de l'urbanisme et d'autre part, de vérifier que les orientations retenues ne soient pas contradictoires.

Ainsi l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme précise que :

« Le projet d'aménagement et de développement durables définit :

*1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;*

*2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des énergies renouvelables, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.*

*Pour la réalisation des objectifs de réduction d'artificialisation des sols (...) le projet d'aménagement et de développement durables fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. »*

*Il ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. Pour ce faire, il tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés pendant la durée comprise entre l'élaboration, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme et l'analyse prévue à l'article L. 153-27. »*

En l'espèce, la déclaration de projet suscite simplement une mise en compatibilité du PLU, ce n'est pas une modification, ni une révision, cependant alors que la commune est en cours de procédure de révision, il est nécessaire de prendre en compte les objectifs réglementaires en matière de consommation de l'espace et de l'étalement urbain.

Le PADD de la commune de Saint-Thomas est décliné en cinq grandes orientations :

1. Organiser le développement autour du village centre, afin de préserver le territoire agricole.
2. Satisfaire les besoins en équipements publics et maîtriser le rythme de croissance.
3. Améliorer la sécurité routière.
4. Maintenir et accueillir des activités économiques.
5. Préserver son environnement naturel.

Le projet d'habitat situé en zone naturelle (N) en bordure de la RD 58 circulée à grande vitesse et d'une emprise réduite, vient donc en contradiction avec l'axe 1 qui incite à conforter le village-centre, avec l'axe 3, qui vise à améliorer la sécurité routière et l'axe 5 qui est de préserver l'environnement naturel.

## **2- Impacts des modifications du zonage imposées par la réalisation du projet.**

Le PLU va devoir compléter la zone Ne en créant un sous-secteur Nei auquel vont être affectées des règles spécifiques intégrées au règlement écrit à savoir :

- Titre 2 - Dispositions applicables aux différentes zones

Zone N - Caractère de la zone : modification de la description de la zone Ne pour ajouter la mention d'un indice -i- à la zone Ne.

- Article N 2 - Occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières : ajout de la mention d'activités « sociales » dans la qualification des équipements collectifs et création d'une règle spécifique au sous-secteur Nei.

- Article N 6 - Implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques : ajout d'une règle d'implantation au sous-secteur Nei. :

Dans le sous-secteur Nei, les constructions devront être implantées avec une marge de recul par rapport à l'axe de la chaussée au moins égale à 5 mètres quel que soit le type de routes.

- Article N 9 - Emprise au sol : ajout d'une règle d'emprise au sol dédiée au sous-secteur Nei. :

Dans le sous-secteur Nei, l'emprise au sol maximum autorisée est de 20 %.

- Article N 10 - Hauteur des constructions : ajout d'une règle de hauteur dédiée au sous-secteur Nei.

Sous-secteur Nei : la hauteur des constructions mesurée à partir du sol naturel ne doit pas dépasser 6 mètres au faîte.

- Article N 11 - Aspect extérieur : ajout d'une règle de préservation de la perméabilité des clôtures pour la petite faune.

2. Les clôtures ne sont pas obligatoires. Dans le cas où elles sont prévues, elles seront constituées par des haies vives, ou par des grillages-qui devront préserver le passage de la petite faune et permettre leur intégration dans l'environnement.

- Article N 13 - Espace boisés classés - Espaces libres - Plantations : ajout d'un coefficient d'espace de pleine terre :

Dans les secteurs Ne et Nei, 20 % au moins de l'unité foncière sera traité en espace vert aménagé, espace de pleine terre.

A ces modifications, il convient de constater que **l'article consacré au stationnement (N12)** n'est pas modifié et demeure formulé de manière évasive : « *Le stationnement des véhicules correspondant aux besoins des constructions et des installations doit être assuré en dehors des voies* ». Cette formulation doit ultérieurement poser des difficultés aux services instructeurs.

Il est également à noter un recul réduit à 5 mètres de l'axe de la chaussée, ce qui permet de potentialiser une façade de construction en quasi-limite de façade de foncier, n'autorisant ainsi aucun élargissement de la route départementale 58 et aucun aménagement de sécurisation d'accès et de sortie.

Enfin, autant pour les stationnements que pour l'emprise au sol du premier bâtiment prévus sur l'aire de stationnement actuelle, il se posera la question de la domanialité publique de cette assiette de terrain.

En synthèse, l'intérêt général du projet d'habitat inclusif n'est pas remis en cause en lui-même, sous réserve d'un manque de vérification quantitative et qualitative d'un besoin d'accueil dans ce type de structure collective.

Cependant, sa confrontation avec certains enjeux suscités par le choix de son implantation démontre une réelle difficulté qui transparaît également radicalement dans les deux avis émis par l'autorité environnementale.

Les conséquences tirées de la confrontation de cet intérêt général aux enjeux d'inclusion des futurs résidents dans l'animation et la vie locale plaident unanimement à la recherche de terrains plus proches et plus insérés dans le centre-bourg.

La révision du PLU en cours, qui a été engagée en 2022, devrait permettre à la commune de mettre en réserve des terrains plus adaptés aux objectifs de cette opération d'habitat inclusif et d'engager ainsi une négociation avec le ou les propriétaires concernés.

## **2- Avis motivé**

Après avoir examiné l'ensemble des éléments fournis au dossier d'enquête publique, pris en compte les réponses fournies par le maître d'ouvrage, ainsi que mes conclusions motivées et considérant :

- que le dossier est complet et suffisamment détaillé pour une bonne compréhension par le public ;
- que l'enquête publique sur la déclaration de projet n°1 d'habitat inclusif emportant mise en compatibilité du PLU de la commune de SAINT-TOMAS s'est déroulée conformément à la réglementation ;
- que toutes les mesures de publicité et de portée à connaissance du public ont été faites de manière satisfaisante ;
- que la Mission Régionale de l'Autorité environnementale a émis deux arrêts relativement réservés au dossier de la commune de Saint-Thomas ;
- qu'aucune administration, ni aucune association, ne se sont opposées au projet ;
- que le public qui ne pouvait ignorer la tenue de cette enquête ne s'est nullement manifesté ;
- que le mémoire en réponse de la commune de Saint-Thomas à mon PV de synthèse comportant aucune observation du public et cinq questionnements de ma part laisse relativement sceptique quant à la prise en compte réelle des difficultés induites par la localisation de ce projet qui trouverait sa place pleine et entière dans le centre-bourg ;
- que d'évidence la collectivité n'a pas souhaité pour des raisons qui lui sont propres mettre en place des actions en matière de modification de son PLU lui permettant de se doter de moyens juridiques pour engager des négociations sérieuses, voire dans le cadre d'expropriation, avec les propriétaires de grands terrains au centre du village,
- qu'au regard de mes conclusions motivées qui soulignent que l'intérêt général du projet se trouve confronté à des enjeux liés à sa localisation excentrée du centre-bourg qui lui sont supérieurs, tant sur le plan de l'intégration des futurs résidents à la vie locale, tant sur le plan de l'urbanisme qui doit maîtriser l'étalement urbain, tant sur le plan environnemental par la génération de nouvelles pollutions dans une zone classée naturelle, tant sur la fragilité économique à terme du projet en lien avec la raréfaction des financements publics

**Enquête publique : Déclaration de projet important mise en compatibilité du PLU de la commune**

**de SAINT-THOMAS (31) portant création d'un habitat inclusif**

**Tribunal administratif de Toulouse EP : n°E25000051/31**

**Partie II : Conclusion et avis**

---

En toute indépendance, j'émets donc un **avis défavorable** à la déclaration de projet n°1 d'habitat inclusif valant mise en compatibilité du PLU de la commune de SAINT-THOMAS.

En conséquence la mise en compatibilité du PLU devient sans objet.

*Je remets dans deux documents distincts, le rapport d'analyse et mes conclusions motivées d'une part, à Monsieur le Maire de la commune de SAINT-THOMAS et d'autre part, à Madame la Présidente du Tribunal Administratif de Toulouse.*

Fait à Plaisance du Touch, le 18 septembre 2025

Le commissaire enquêteur,



Jean-Claude LONJOU

**Enquête publique : Déclaration de projet important mise en compatibilité du PLU de la commune**

**de SAINT-THOMAS (31) portant création d'un habitat inclusif**

**Tribunal administratif de Toulouse EP : n°E25000051/31**

**Partie II : Conclusion et avis**

---

