Partie B

Conclusions avec avis motivé du commissaire enquêteur

<u>Modification n°1</u> du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Sor et de l'Agout, département du Tarn.

Enquête publique du 8 juillet 2025 – 14 juillet 2025

<u>Références</u> :

Décision E25000082/31 du 27/05/2025 du tribunal administratif de Toulouse

Arrêté 2025-02-212 du président de la communauté de communes du Sor et de l'Agout, du 16/06/2025

<u>Commissaire enquêteur</u> : Eric de Saint Salvy

Table des matières

1 Préambule 2
2 Le projet et les objectifs poursuivis 2
2.1 Rappel du PADD 2
2.2 La modification n°1 du PLUi 2
2.2.1 Objectifs et description 2
2.2.2 Incidences environnementales du projet 3
3 Les observations 4
3.1 Observations du public 4
3.1.1 Demandes de constructibilité de parcelles : 12 observations. 4
3.1.2 Changement de destination de bâtiments : 8 observations 4
3.1.3 OAP : 9 contributions mais 6 objets d'observation 4
3.1.4 Ouverture à l'urbanisation : 1 contribution en 2 observations en permanence et sur le registre numérique ; 5
3.1.5 Demande de non-classement d'une construction comme « Patrimoine local à conserver » : 1 observation. 5
3.2 Observations des personnes publiques associées (PPA) 5
4 Conclusions du commissaire enquêteur 5
4.1 Régularité du déroulement de l'enquête 5
4.2 Dossier d'enquête 6
4.3 Conclusions partielles 6
4.3.1 Intégration de plusieurs bâtiments susceptibles de changer de destination 6
4.3.2 Suppression d'un bâtiment identifié dans la liste des éléments de paysage bâtis 6
4.3.3 Créations, modifications, suppression et levées partielles d'emplacements réservés (ER) 6
4.3.4 Reclassement de secteurs à urbaniser (AU) en AU0 ou AUX0 (fermés à l'urbanisation) 6
4.3.5 Reclassement de zones à urbaniser en zone urbaine 7
4.3.6 Classement d'un secteur à urbaniser fermé à ouvert (demande de dérogation au titre de l'article L142-5 du Code de l'Urbanisme) 7
4.3.7 Ajustement des règles graphiques en zone urbaine 7
4.3.8 Modifications apportées aux OAP 7
4.3.9 Modifications apportées aux annexes 8
5 Avis motivé du commissaire enquêteur 8

1 Préambule

L'enquête publique unique de révision allégée n°2 et de modification n°1 du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Sor et de l'Agout (CCSA) s'est achevée le 14 août 2025 à 17h00.

Le procès de synthèse a été remis le 21 août 2025 au directeur général des services représentant de la CCSA.
J'ai reçu le mémoire en réponse le 5 septembre 2025. Je signale une erreur de date du mémoire en réponse mais je certifie qu'il faut lire 5 septembre et non pas 5 août.

A la suite du rapport de l'enquête unique, je présente dans le présent document les conclusions avec mon avis motivé portant sur le projet de modification n°1 du PLUi de la CCSA.

2 Le projet et les objectifs poursuivis

2.1 Rappel du PADD

Dans son PADD datant du PLUi de 2019, la CCSA s'est fixé une ambition commune et 3 axes stratégiques.

Ambition commune : Proposer une offre qualifiée dans l'aire métropolitaine
Axe 1 : Mettre en œuvre un projet structurant autour du bien-être, du sport et des loisirs
Axe 2 : Renforcer la lisibilité économique du territoire
Axe 3 : Qualifier l'offre d'accueil et tendre vers un territoire à énergie positive

2.2 La modification n°1 du PLUi

2.2.1 Objectifs et description

La finalité de cette procédure de modification est exposée dans la délibération de lancement de la procédure de modification du 12 décembre 2023, comme exposé ci-dessous :

> La Communauté de communes du Sor et de l'Agout a approuvé son Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) le 3 décembre 2019. Ce document a fait l'objet d'une modification dite simplifiée, approuvée par délibération le 14 décembre 2021 et d'une révision dite allégée, approuvée par délibération le 28 juin 2022.
>
> Au fil des mois, en travaillant en collaboration avec les communes, de nouvelles demandes d'évolutions émanant tant des communes que des citoyens, ont été répertoriées. Par conséquent, pour traiter ces nouvelles demandes et répondre à diverses attentes (tenir compte de l'avancée des projets et des difficultés d'application du document, notamment), il est proposé d'engager la première modification de droit commun du PLUi.

Le dossier de modification comporte 134 projets de modification qui concerne 19 communes sur 26 et la communauté de communes elle-même.

Il se répartissent en 11 thèmes qui sont : changement de destination de bâtiments, modifcation de la liste des éléments de paysage bâti pour un bâtiment, création, modification, suppression d'emplacements réservés (ER), reclassement de secteurs à urbaniser (AU) en AU0 ou AUX0 (fermés à l'urbanisation), reclassement de zone à urbaniser enzone urbaine, classement d'un secteur à urbaniser fermé à ouvert, ajustement des règles graphiques en zone urbaine, modifications apportées aux Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) et modifications apportées aux annexes.

Après l'étude des 134 projets figurant dans mon rapport, j'estime qu'aucun des projets ne vient remettre en cause le PADD et tous relèvent bien de la procédure de modification.

2.2.2 Incidences environnementales du projet

La communauté de communes a effectué une évaluation environnementale du projet qui se trouve avec son résumé non technique dans le dossier d'enquête.

De l'étude environnementale, je retire que l'impact de la modification sera globalement faible voir très faible ou nul pour certains projets. Cependant, comme pour tous projets visant à bâtir, une attention particulière devra être portée aux mesures ERC[1]. Cela concerne principalement les évolutions d'OAP et singulièrement celle de « Carrière Cave ».

Cas de l'OAP « Carrière Cave » à Puylaurens.

Selon l'étude environnementale, la gestion de l'eau pluviale et de la station d'épuration (STEP) ne donne pas entière satisfaction sur la commune.

- GESTION DE LA RESSOURCE EN EAU A L'ECHELLE DU SITE

La commune de Puylaurens est couverte par une station d'épuration d'une capacité nominale totale de 4 000 EH. En 2023, cette STEP a reçu une charge maximale en entrée de 2 859 EH et présentait au 31/12/2023 :

- Une conformité en équipement ;
- Une non-conformité en performance, notamment liée au vieillissement des réseaux, très sensibles aux évènements pluviaux. A noter qu'une mise à jour du schéma d'assainissement a été effectuée durant les années 2023 et 2024.

Sur le site de Carrière Cave, le pluvial est déconnecté de la pompe de relevage, et n'a donc aucune incidence sur la station d'épuration. Plus globalement, la mise à jour du schéma d'assainissement a permis d'identifier des mesures permettant d'améliorer le fonctionnement de la station d'épuration par temps de pluie (installation d'un bassin tampon en amont de la station).

La commune a, de plus, lancé des travaux pour déconnecter de la station d'épuration le réseau d'eaux pluvial pour une partie du secteur nord du village, et créer une station en filtre plantés de roseaux pour l'autre partie. Des travaux supplémentaires sont prévus pour isoler le réseau des eaux pluviales sur tout le bassin versant sud-ouest du village. Tous ces travaux permettront donc de limiter les incidences des eaux pluviales dans le fonctionnement de la station.

Les incidences sur l'environnement des projets de modification, sans être nulles, sont globalement faibles et seront diminuées par des mesures ERC. Il existe un point plus sensible à Puylaurens pour l'ouverture à l'urbanisation de « Carrière Cave » qui concerne la gestion des eaux. Je prends acte des travaux prévus ou en cours qui limiteront ainsi les incidences sur l'environnement.
En outre, le phasage de la future OAP pourra être coordonné avec la réalisation des travaux de gestion des eaux de pluie.

[1] Eviter Réduire Compenser

3 Les observations

3.1 Observations du public

Les 32 observations se répartissent en 5 thèmes. Les numérotations des observations sont celles figurant dans le rapport.

3.1.1 Demandes de constructibilité de parcelles : 12 observations.

Les demandes de constructibilité sont bien souvent des demandes anciennes déjà formulées auprès de la CCSA. Les personnes qui effectuent ces demandes ressentent une injustice vis-à-vis d'un voisinage qui a construit avant le PLUi actuel. Certaines de leurs parcelles étaient constructibles jusqu'au dernier PLUi et ne le sont plus.
Une observation se distingue et demande à déclasser une zone U dans un hameau considéré par l'auteur de l'observation comme étant suffisamment urbanisé.
Quelque soit la légitimité des demandes, elles n'entrent pas dans le cadre d'une procédure de modification de PLUi, mais nécessitent une révision de celui-ci.

Je recommande à la CCSA de garder mémoire de ces observations pour la prochaine révision de PLUi qui devrait intervenir lorsque le SCoT « Autan-Cocagne » entrera en vigueur.

3.1.2 Changement de destination de bâtiments : 8 observations

A l'exception d'une observation de portée générale et d'une mention d'appui d'une mairie à la liste la concernant, les observations consistent en demandes pour ajouter des bâtiments à la liste.
Aux demandes P2, @4-1, RP5, RP14 étaient jointes des photos et plans qui me permettent de dire que ces bâtiments semblent répondre aux critères de changements de destination.
Les auteurs des demandes RP2-1, RP5, @7 et RP14 soulignent qu'une demande d'inscription à la liste des bâtiments susceptibles de changer de destination avait été faite dans un passé récent et que cela n'a pas été pris en compte dans le dossier de modification.

J'estime que l'ajout à la liste des bâtiments concernés par les demandes effectuées lors de cette enquête, sous réserve d'une étude au cas par cas par la CCSA, ne modifie pas l'économie générale du projet de modification.

3.1.3 OAP : 9 contributions mais 6 objets d'observation

Les observations P4 (OAP "Lavergne"), RP8 et RP11 (OAP « La Combe Roussel »), RP1, RP9 et RP 10 (OAP « Le Cimetière »), concernent des modifications des OAP afin de lever des blocages opérationnels.

L'observation @5 conteste la relégation de sa parcelle en phase 2 de l'OAP « le Girou-Eglise, secteur B » alors que le propriétaire a une proposition d'achat par un promoteur.

Les réponses apportées par la CCAS dans son mémoire en réponse vont dans le sens désiré par les contributeurs.

La demande contenue dans l'observation RP4 effectuée par la mairie de Bertre nécessite des éclaircissements entre cette municipalité et la CCSA.

J'estime que les mesures nécessaires et possibles d'un point de vue règlementaire pour lever les difficultés soulevées par les contributeurs doivent être prises.

3.1.4 Ouverture à l'urbanisation : 1 contribution en 2 observations en permanence et sur le registre numérique ;

Une personne conteste par ses observations P7 et @2, la nécessité d'urbaniser davantage Puylaurens et craint pour la tranquillité de la ville. Elle estime insuffisant les équipements collectifs.

L'observation @6 demande à urbaniser des parcelles actuellement fermée à l'urbanisation, ce qui ne peut être fait dans le cadre d'une procédure de modification.

L'inquiétude exprimée pour l'urbanisation du secteur de « Carrière Cave » me semble légitime et il appartient à la municipalité de montrer à ses administrés qu'elle a la capacité d'absorber cette augmentation de population.

3.1.5 Demande de non-classement d'une construction comme « Patrimoine local à conserver » : 1 observation.

Quelle que soit la légitimité de la demande, cela ne relève pas de la procédure de modification.

3.2 Observations des personnes publiques associées (PPA)

Les PPA ont été sollicitées par la CCSA le 28 mars 2025.
Par l'avis n°2025AO6.18, la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) informe la communauté de communes qu'elle n'a pas apporté de réponses dans les délais à la demande d'avis du 28 mars 2025 de la CCSA.
Par lettre du 21/07/2025, le préfet du Tarn accorde la dérogation au principe d'urbanisation limitée, en l'absence de SCoT après avis de l'établissement porteur du SCoT (en cours d'élaboration) et de la CDPNAF.
La DDT a fait parvenir un avis daté du 8 juillet 2025 au-delà des 3 mois requis. Cet avis n'a pas été analysé pour cette enquête.

Il n'y a pas d'avis défavorables parmi les PPA ayant répondu dans les délais.

4 Conclusions du commissaire enquêteur

4.1 Régularité du déroulement de l'enquête

L'enquête s'est déroulée conformément aux textes en vigueur.
En amont de l'enquête une concertation avec le public a été organisée.
Les PPA ont été sollicités et le porteur de projet a obtenu l'avis favorable du préfet du Tarn à sa demande de dérogation rendue nécessaire par l'absence de SCoT.
L'information du public s'est faite règlementairement par voie d'affiches et par voie de presse dans les délais prescrits. La communauté de communes a usé des réseaux sociaux pour informer le public de cette enquête, démontrant ainsi sa volonté de faire participer le plus grand nombre. Le dossier d'enquête a été vu et téléchargé de nombreuses fois. Les réseaux sociaux ont été visités. Toutefois la participation du public est restée modeste malgré l'effort d'information de la communauté de communes.
Ne pouvant vérifier par moi-même la présence de l'affichage dans les 26 communes, la CCSA a demandé à chacun des maires des certificats d'affichage qui m'ont été présenté et dont j'ai eu copies.
Les trois permanences se sont tenues comme prévu par l'arrêté prescrivant l'enquête aux horaires et lieux définis.

Le public a fait part de ses observations sur les registres présents dans les 26 mairies et au siège de la communauté de communes, sur le registre dématérialisé et au cours des permanences. Des courriers et courriels ont parfois été joints par les mairies aux registres.
L'enquête a été close le 14 août à 17h00 et les registres retirés par les mairies.

Il n'y a pas eu d'incidents au cours de l'enquête.
L'enquête s'est déroulée de façon régulière.

4.2 Dossier d'enquête

Compte tenu du nombre de projets que contenait la procédure de modification, il était nécessairement très volumineux (1162 pages pour la partie modification). Mais bien structuré, avec un sommaire clair, il permettait à chacun d'aller trouver le document ou la partie qui l'intéressait.

J'ai remarqué dans la notice des vues de type « power point » sur les OAP trop petites et peu lisibles nécessitant de se reporter au cahier des OAP ou à la version électronique du dossier.

Le dossier permettait au public de comprendre le projet et de faire part de ses observations si nécessaire. Il faudra néanmoins améliorer la qualité des pages concernant les OAP dans la notice de modification qui sera soumise à l'approbation.

4.3 Conclusions partielles

4.3.1 Intégration de plusieurs bâtiments susceptibles de changer de destination

Je n'ai pas noté d'anomalie dans la liste des 55 bâtiments susceptibles de changer de destination. Il est regrettable que l'avis de la DDT, plus à même de juger de la régularité des demandes, ne soit pas arrivée dans les délais. Cependant, la CCSA m'a indiqué oralement souhaiter prendre en compte les remarques effectuées.

Je ne vois pas d'empêchement à l'approbation de la liste des 55 bâtiments susceptibles de changer de destination.

4.3.2 Suppression d'un bâtiment identifié dans la liste des éléments de paysage bâtis

En l'état, le petit bâtiment est déjà défiguré par la porte de garage. Pour la qualité paysagère, j'estime préférable de le remettre en état sans nécessairement chercher à reproduire un toit atypique qui n'existe plus.

Cette modification me semble légitime.

4.3.3 Créations, modifications, suppression et levées partielles d'emplacements réservés (ER)

Les projets de modification concernant les ER sont soit liés à d'autres modifications (cheminements d'accès aux OAP par exemple), soit liés à des considérations de sécurité aux abords de carrefours, soit encore d'équipements publics.

Aucune observation n'a été faite à ce sujet.

Je n'ai remarqué aucun abus dans le dossier en ce qui concerne les emplacements réservés.

4.3.4 Reclassement de secteurs à urbaniser (AU) en AU0 ou AUX0 (fermés à l'urbanisation)

Les fermetures à l'urbanisation sont des conséquences de l'évolution d'OAP.

A Puylaurens, cela est lié à des difficultés opérationnelles et est à rapprocher de l'ouverture à l'urbanisation de « Carrière Cave ».
A Dourgne la justification est bien décrite dans la notice de la modification :

> Ce reclassement résulte du travail réalisé avec le CAUE dans le cadre de la signature de la nouvelle génération des contrats Bourg-Centre avec la Région (période 2022-2028).
>
> Par ailleurs, cet ajustement s'inscrit dans la stratégie économique intercommunale dont l'objectif est avant tout de renforcer le tissu économique existant sur Dourgne qui se situe en face de la zone Plo d'En Grave (côté Sud de la voie) et pourraient trouver à se développer sur les terrains contiguës (à l'issue d'une révision du PLUi) avant d'envisager la création d'une nouvelle zone (les créations de zones d'activités se concentrant à court et moyen terme sur la ZA Bien-Etre Santé de Soual et le secteur du Puylaurentais).

Ces fermetures vont dans le sens de la maîtrise de l'urbanisation.

4.3.5 Reclassement de zones à urbaniser en zone urbaine

Il s'agit de mesures d'adaptation en lien avec des OAP et concerne des surfaces restreintes.

La mesure n'appelle pas de commentaires.

4.3.6 Classement d'un secteur à urbaniser fermé à ouvert (demande de dérogation au titre de l'article L142-5 du Code de l'Urbanisme)

La mesure fait l'objet d'une étude justificative qui accompagne la demande de dérogation transmise au préfet qui l'a accordée.

Des justifications exprimées dans le dossier, je retiens :

- L'ouverture de « Carrière Cave » est plus que compensé par la fermeture de zones AU par la fermeture de l'OAP "La Bourdette" et les fermetures dans la zone de Drentgenq ;
- L'ouverture permet de réaliser une OAP sur un terrain appartenant à un seul propriétaire prêt à vendre son terrain, alors que l'OAP "Le Drentgenq Hameau" est sur une zone détenue par plusieurs propriétaires dont certains ne souhaitent pas vendre ;
- Cette nouvelle zone AU se situe près du centre-bourg ;
- La zone permet de bâtir un nombre conséquent de logements qui permettra à la commune d'atteindre ses objectifs.

L'ouverture à l'urbanisation du secteur de « Carrière Cave » à Puylaurens est suffisamment justifiée et suffisamment compensée par des fermetures.

4.3.7 Ajustement des règles graphiques en zone urbaine

Ces mesures selon leurs localisations ont pour objectifs :

- Soit de modifier l'emprise au sol dans certains secteurs et faciliter les constructions actuellement empêchées par des règles d'emprises au sol trop restrictives ;
- Soit de mettre les règles en conformité avec d'autres modifications (OAP, etc.)

J'estime ces mesures cohérentes avec les autres modifications et avec le souhait de faciliter la construction d'habitations en zone U.

4.3.8 Modifications apportées aux OAP

Dans le dossier de modification, 22 OAP font l'objet d'une modification, d'une suppression ou d'une création.

Les justifications sont diverses : propriétaires de terrain sur la surface de l'OAP ne souhaitant pas vendre, mise à jour du phasage en fonction des réalisations, révision d'objectifs de mixité sociale, adaptation à des contraintes nouvelles, densification.

Les modifications apportées aux OAP n'entrainent pas d'artificialisation supplémentaire par rapport au PLUi en vigueur, elles ne modifient pas significativement l'objectif de logements à construire sur l'ensemble du territoire de la CCSA (voir le bilan de 13 à 15 logements supplémentaires dans mon rapport).

J'estime que ces modifications relèvent d'une adaptation à la réalité opérationnelle cinq années après l'approbation du PLUi et n'en modifie pas le plan général.
Cependant les OAP "Lavergne", OAP « La Combe Roussel » et OAP du "Cimetière » objets des demandes du paragraphe 3.1.3 méritent d'être revues comme proposé par la communauté de communes dans son mémoire en réponse.

4.3.9 Modifications apportées aux annexes

S'agissant d'intégrer des décrets et les documents constituant l'Opération de Revitalisation Territoriale (ORT) de Puylaurens je n'ai pas de commentaires particuliers sur ce point.

5 Avis motivé du commissaire enquêteur

Points positifs

- Il n'y a pas de remise en cause de l'économie générale du PLUi ;
- Le bilan ouvertures/ fermetures de zones à urbaniser est en faveur des fermetures de 11,04 ha. La communauté de communes montre ainsi sa volonté de maîtriser l'artificialisation ;
- Les incidences sur l'environnement sont faibles ou très faibles pour l'ensemble du projet ;
- Des difficultés opérationnelles seront levées permettant ainsi de faire avancer les constructions de logements par le biais des OAP ;
- Des bâtiments, n'ayant plus d'usage agricole ou économique, rénovés en habitation contribueront à l'augmentation de l'habitat tout en préservant le patrimoine architectural du pays.

Points négatifs

- Les observations faites par les mairies auraient pu être prises en compte avant l'établissement du dossier, dès lors qu'elles auraient mieux communiquer avec la CCSA ;
- La participation du public a été modeste compte tenu de l'étendue de la modification.

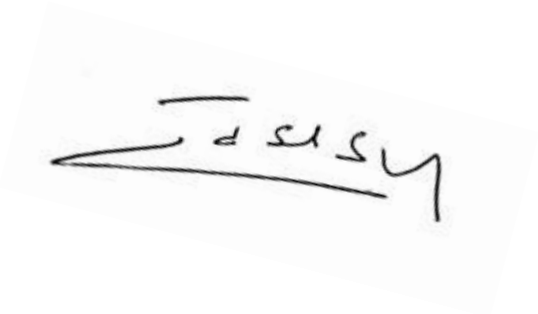
Au vu de :

- Des conclusions partielles exposées précédemment ;
- De l'absence d'avis défavorables de la part des PPA ;
- Du peu d'opposition exprimée par le public ;
- De la volonté exprimée par la CCSA dans son mémoire en réponse d'améliorer le dossier et de prendre en compte les observations ;
- Des aspects positifs plus nombreux et plus significatifs que les aspects négatifs du projet ;

J'émet un **avis favorable** à la modification n°1 du Plan Local d'Urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Sor et de l'Agout assorti de trois recommandations.

Recommandation n°1 : améliorer la lisibilité des pages concernant les OAP dans la notice du dossier de modification ;

Recommandation n° 2 : ajouter les bâtiments objets des demandes @4-1 ; RP5 ; @7 et RP14 à la liste des bâtiments susceptibles de changer de destination.

Recommandation n°3 : modifier les OAP "Lavergne", OAP « La Combe Roussel », 'OAP du "Cimetière" comme décrit dans le mémoire en réponse

Fait à Toulouse, le 9 septembre 2025