

B

Conclusions et avis du commissaire enquêteur

Concernant la modification n°2 du plan local d'urbanisme de la commune
de Savères,
à la demande de la commune de Savères (31).

Localisation du secteur Ah du PLU approuvé²

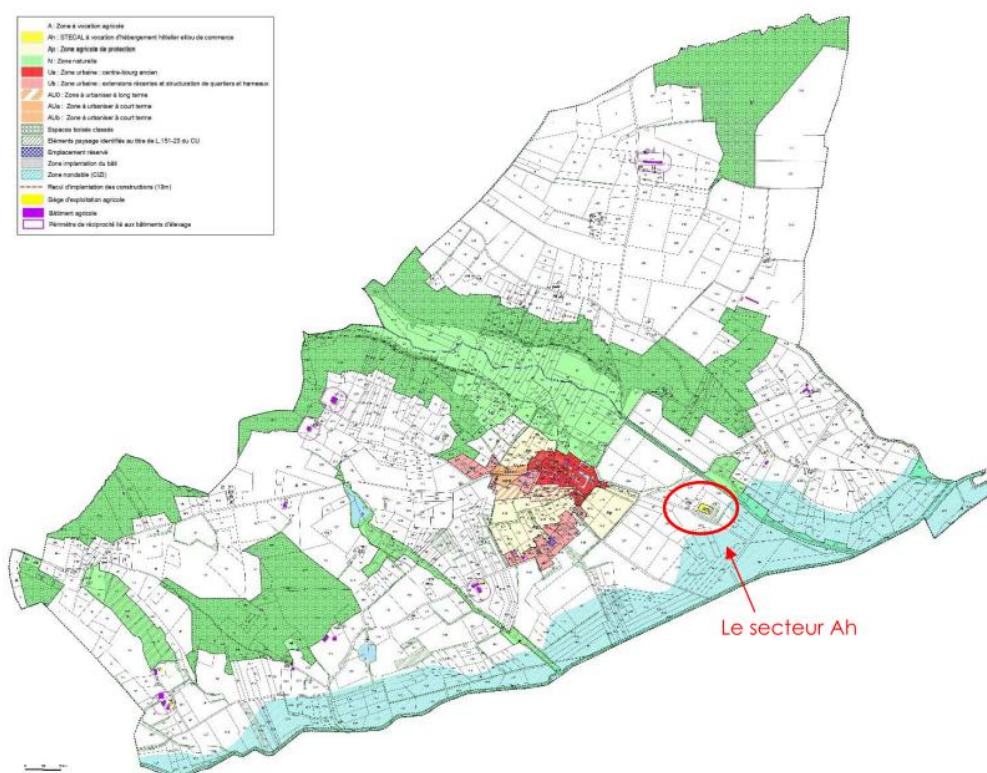


Photo : secteur Ah à supprimer du PLU modifié de Savères

Enquête publique du 13 mai 2025 au 3 juin 2025, prescrite par arrêté du
8 avril 2025 du maire de la commune de Savères

Conclusions et avis du commissaire enquêteur (14 pages)

Commissaire enquêteur : Jean René ODIER

Destinataires (article R123-19 du Code de l'Environnement :

Madame la Maire de Savères, autorité organisatrice de l'enquête publique.

Copie : Madame la Présidente du Tribunal Administratif de Toulouse

COMPOSITION DU DOSSIER

Les documents rédigés par le commissaire enquêteur dans le cadre de la présente enquête unique s'articulent de la façon suivante:

Document A : Le rapport d'enquête publique, rapport unique concernant la modification n°2 et la révision allégée n°1 et du plan local d'urbanisme de la commune de Savères,

auquel sont associées toutes les annexes au rapport., dont le Procès Verbal de Synthèse des observations reçues,

Document B : Les conclusions et l'avis du commissaire enquêteur concernant la modification n°2 du plan local d'urbanisme de la commune de Savères,

Document C : Les conclusions et l'avis du commissaire enquêteur concernant la révision allégée n°1 du plan local d'urbanisme de la commune de Savères.

Pour chacun des avis rendus, le rapport d'enquête publique unique et les conclusions et l'avis motivé du commissaire enquêteur sont indissociables

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

COMPOSITION DU DOSSIER	2
SOMMAIRE DES CONCLUSIONS	3
1 GENERALITES.....	4
2 CONCLUSIONS CONCERNANT LE DEROULEMENT DE L'ENQUETE PUBLIQUE ET LE DOSSIER D'ENQUETE PUBLIQUE.....	6
2.1. UN DEDOUBLEMENT SUPERFLU DES PROCEDURES D'EVOLUTION DU PLU	6
2.2. UN DEROULEMENT DE LA PROCEDURE D'ENQUETE PUBLIQUE UNIQUE MARQUE PAR DEUX NON-CONFORMITES	7
2.3. LA QUALITE DU DOSSIER ET DE L'INFORMATION FOURNIE AU PUBLIC.....	9
2.4. LA MOTIVATION DES ORIENTATIONS RETENUES.....	9
2.5. CONCLUSION SUR LE DOSSIER ET LE DEROULEMENT DE L'ENQUETE	10
3 CONCLUSIONS CONCERNANT LES AVANTAGES ET INCONVENIENTS DU PROJET DE DEUXIEME MODIFICATION DU PLU	11
3.1. CONCLUSIONS CONCERNANT LA SUPPRESSION DES TROIS EMPLACEMENTS RESERVES INSCRITS AU PLU COMMUNAL	11
3.2. CONCLUSIONS CONCERNANT LA SUPPRESSION DU SECTEUR AH (STECAL) A VOCATION D'HEBERGEMENT HOTELIER ET/OU COMMERCIAL	12
3.3. CONCLUSIONS CONCERNANT LA MISE A JOUR DU REGLEMENT DES ZONES A CONCERNANT LES POSSIBILITES D'EXTENSION OU D'ANNEXES AUX HABITATIONS EXISTANTES.....	12
3.4. BILAN DES AVANTAGES ET INCONVENIENTS DU PROJET DE MODIFICATION N°2 DU PLU	13
4. AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR SUR LE PROJET DE DEUXIEME MODIFICATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE SAVERES (31).....	14

1 Généralités

La présente enquête unique portait sur la deuxième modification du PLU de Savères, et sur sa première révision allégée.

Les présentes conclusions ne concernent que la deuxième modification du PLU communal.

Savères est une commune rurale du département de la Haute-Garonne qui comptait 213 habitants en 2022.

Située à 50 Km de Toulouse, la commune fait partie du bassin de vie de Rieumes. Elle est bordée par le Touch, dont l'un des affluents, la Saverette, alimente un grand lac d'irrigation que surplombe le village.

Elle fait partie de la Communauté de communes Cœur de Garonne, dont les principaux bourgs sont Cazères (siège de la communauté) et Rieumes.

La présente modification n°2 du PLU concerne la suppression d'un secteur Ah et son reclassement en zone agricole A, et la suppression des trois emplacements réservés prévus au PLU pour des projets aujourd'hui abandonnés ou pour lesquels la commune n'a pas souhaité entrer en conflit avec les propriétaires.

Le secteur Ah avait été créé à l'occasion de la première modification du PLU, intervenue en 2018. Il avait pour objet de rendre possible l'accueil d'une activité d'artisan-traiteur et d'organisation d'événements, voire de permettre la création de chambres d'hôtes. , projet abandonné par les nouveaux propriétaires du site.

Par décision n° MRAe 2024ACO186 du 13 novembre 2024, la Mission Régionale d'Autorité environnementale d'Occitanie a estimé que le projet de deuxième modification du PLU de Savères n'est pas susceptible d'entraîner des impacts notables sur l'environnement et a en conséquence décidé qu'il n'est pas soumis à évaluation environnementale.

Par décision de la Présidente du Tribunal Administratif de Toulouse du 13 mars 2025, j'ai été désigné commissaire enquêteur pour conduire l'enquête publique unique relative à la deuxième modification du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Savères (31) et à sa révision allégée, enquête répertoriée par le Tribunal Administratif sous le n° E25000036 /31.

L'arrêté du maire de Savères n° 2025-004 du 8 avril 2025, qui a prescrit l'ouverture de cette enquête, en a défini les modalités rappelées ci-après :

L'enquête s'est déroulée sur 22 jours, du 13 mai à 9h00 au 3 juin à 19h00
Le siège de l'enquête a été fixé à la mairie de Savères., madame le maire de Savères étant par ailleurs désignée comme la personne auprès de qui toute information sur le projet peut être obtenue.

Deux permanences pour accueillir le public et recevoir ses observations ont été assurées à la mairie de Savères, le mardi 13 mai 2025 de 17h00 à 19h00, et le mardi 3 juin de 17h00 à 19h00.

Le public a pu consulter le dossier papier en mairie de Savères.

Le dossier sous forme dématérialisé a pu également être consulté sur un poste informatique mis gratuitement à la disposition du public à la mairie de Savères, ainsi que sur internet sur les sites de la préfecture de la Haute Garonne et de la communauté de communes Cœur de Garonne, aux adresses

<https://www.haute-garonne.gouv.fr/Publications/Declarations-d-intention-enquetes-publiques-et-avis-de-l-autorite-environnementale/Urbanisme/Enquetes-publiques-en-cours-ou-programmees/Modification-n-2-et-revision-allee-du-plan-local-d-urbanisme-de-la-commune-de-Saveres>
et
[Dialogue citoyen-Cœur de Garonne](#)

Les statistiques de consultation du dossier numérique ne sont pas disponibles (non gérées par les sites de mise en ligne).

Aucune contribution n'a été reçue : déclarations orales lors des permanences ou écrites sur les registres papier ou numérique, ou transmises par courrier.

Le dossier fait l'objet d'un avis favorable sans réserve de l'Etat et de la Chambre d'Agriculture, d'une remarque du PETR au titre du SCOT, d'un avis favorable de la CDPNAF Commission départementale pour la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers, et d'un avis favorable sans réserves de la communauté de commune Cœur de Garonne.

2 Conclusions concernant le déroulement de l'enquête publique et le dossier d'enquête publique

2.1. Un dédoublement superflu des procédures d'évolution du PLU

Les deux évolutions envisagées du PLU, la modification et la révision, auraient pu faire l'objet d'une unique procédure d'évolution au travers d'une procédure de révision allégée.

J'ai interrogé la commune sur la motivation du choix effectué en matière de procédures d'évolution du PLU, par mail du 24 mars 2025:

*« Par ailleurs, le dossier ne précise pas pourquoi deux procédures différentes sont lancées concomitamment, alors qu'une seule aurait suffi. □
Quelle est la raison pratique ou juridique de ce dédoublement ? »,*

demande réitérée lors de la réunion de présentation du 27 mars 2025 en mairie de Savères.

Selon le bureau d'études en charge de l'élaboration du dossier (sa note figure en annexe à mon rapport d'enquête), le choix effectué, consistant à distinguer les points pouvant relever d'une procédure de modification du PLU des points nécessitant une procédure de révision allégée, résulterait d'une préférence de la DDT pour faciliter la lecture et la compréhension des dossiers :

*« A la demande de l'Etat, la pratique veut qu'un dossier de révision allégée ne traite que d'un seul objet, sans doute pour faciliter la compréhension du dossier par le public.
Cela permet aussi de hiérarchiser les objectifs : ceux qui impactent les espaces agricoles, naturels ou forestiers en révision allégée, et qui peuvent poser question, et ceux qui ne les impactent pas, et dont la prise en compte ne nécessite qu'une adaptation des dispositions déjà en place ce qui peut être réalisé par une simple procédure de modification. »*

Ce choix de tronçonner une procédure d'évolution d'un PLU, qui ne résulte pas de la réglementation, pourrait s'avérer prudent ou pragmatique si l'une des évolutions envisagées courrait le risque d'être abandonnée avant son approbation, voire d'être annulée après son approbation, bien que ces deux événements soient rarement anticipés dès l'engagement des procédures...

Ce choix de tronçonner une procédure d'évolution d'un PLU me paraît de façon générale critiquable par principe, en ce qu'il pourrait affecter la vision globale et l'économie générale des évolutions concomitantes envisagées, et augmenter le risque d'incohérences entre les rapports de présentation.

Toutefois, au cas d'espèce, l'extrême petitesse des dossiers ne risque pas de générer un problème de cette nature.

Avis du commissaire enquêteur :

Le dédoublement du dossier d'évolution du PLU en deux dossiers concomitants, l'un pour une modification du PLU et l'autre pour sa révision simplifiée, me paraît très critiquable mais je considère qu'il n'affecte pas ici la compréhension ni la cohérence des présentes procédures compte tenu de leur extrême modestie.

2.2. Un déroulement de la procédure d'enquête publique unique marqué par deux non-conformités

L'enchaînement des décisions du maire de Savères, de l'engagement de la procédure de modification du PLU (arrêté du 22 février 2024) à l'arrêté du 8 avril 2025 prescrivant l'ouverture de l'enquête publique, est conforme aux textes en vigueur.

Notamment, l'arrêté du maire prescrivant l'ouverture d'enquête et l'avis d'enquête publié et affiché comportent l'ensemble des mentions obligatoires.

J'ai vérifié la bonne accessibilité au dossier numérique sur le site internet de la préfecture de la Haute-Garonne, ainsi que, dès lors qu'un courriel du maire à ses administrés avait détaillé le 14 mai 2025 le lien à utiliser, la bonne accessibilité au dossier sur le site de la communauté de communes.

La procédure d'enquête publique a toutefois été affectée par deux non-conformités :

- L'avis d'enquête n'a pas été publié sur le site de la préfecture de la Haute Garonne 15 jours au moins avant l'ouverture de l'enquête (publication le 29 avril 2025 pour une ouverture d'enquête le 13 mai),
- La publication dans la presse de l'avis d'enquête a, de même, été publiée plusieurs jours après la date limite fixée par les textes (publications des 30 avril et 2 mai 2025 pour une ouverture d'enquête le 13 mai 2025).

Les non-conformités constatées dans la gestion de certains délais de publicité et de publication conduisent à faire un bilan global des mesures prises pour l'information du public, suivant en cela la position du Conseil d'Etat.

En effet, le Conseil d'Etat a, par un considérant de principe, retenu que :

« Considérant que s'il appartient à l'autorité administrative de procéder à la publicité de l'ouverture de l'enquête publique dans les conditions fixées par les dispositions précitées, la méconnaissance de ces dispositions n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative »

Il ne m'appartient pas de dire le droit, mais le bilan global des mesures prises pour l'information du public me permettra dans ce cadre, pour ce qui me concerne, d'estimer la situation et de motiver mon avis.

Au regard des un à 3 jours de retard de plusieurs formalités obligatoires, sont à considérer les éléments suivants :

- Durée de l'enquête : la durée de l'enquête a été fixée à 22 jours, du 13 mai à 9h00 au 3 juin à 19h00, alors que la durée légale minimale est de 15 jours,
- Information très explicite des habitants par le journal numérique municipal, à deux reprises, les 29 avril et 14 mai 2025. (Le texte de ces messages figure dans mon rapport d'enquête).

Il est à noter que la mailing list de la mairie de Savères permet de toucher très largement la population communale. En effet, la mailing list compte 102 adresses mail (communication écrite du maire du 29 avril 2025) pour 82 ménages (statistique Insee 2021).

Selon les décomptes du maire, qu'elle m'a communiqués par mail le 29 avril 2025, 5 maisons seulement n'auraient pas communiqué leur adresse mail. Ces maisons ont été destinataires de versions papier du message municipal distribuées par le maire.

- Information et questionnement direct des associations naturalistes par le commissaire enquêteur le 19 mai 2025, dans le cadre de l'article R123-16 du code de l'environnement.
- Nature et importance du projet : le projet est très modeste et ne drainera qu'une fréquentation touristique très faible peu susceptible de générer des nuisances. Le projet n'est dès lors susceptible de n'intéresser que les riverains, lesquels ont déjà été informés lors de la concertation préalable, voire les associations naturalistes, lesquelles ont été saisies directement par le commissaire enquêteur.

Avis du commissaire enquêteur :

Au regard des actions d'information du public mises en œuvre et relatées ci-dessus, et de la durée de l'enquête publique, je considère que les irrégularités ayant affecté les délais de publication ou de publicité de la présente enquête publique n'ont pas affecté la bonne information du public.
Je ne tiendrai donc pas compte de ces irrégularités dans mon avis final.

2.3. La qualité du dossier et de l'information fournie au public

L'information détaillée fournie au public a été complète et fiable.

Le sous-dossier de présentation de la procédure, incluant une note de synthèse non technique, était complet et clair.

Le rapport de présentation est de qualité et complet. Son sommaire détaillé, incluant la taille de ses sous-parties, figure dans mon rapport d'enquête. J'y ai moi-même trouvé l'essentiel des informations qui m'étaient nécessaires ou utiles.

Notamment, la Notice de présentation de ce micro projet, incluant l'étude environnementale et l'analyse de la compatibilité du projet avec PLU, SCOT, zonage des risques, servitudes d'utilité publique, compte 41 pages abondamment illustrées.

Toutefois, deux points sont insuffisants ou à corriger :

- Le tracé prévisionnel des réseaux de viabilisation des trois Stecal a été modifié et raccourci depuis l'arrêt du projet de révision du PLU. Or cet aspect du dossier peut avoir des incidences importantes. Une mise à jour de la notice de présentation de la révision est nécessaire.
- L'analyse de la conformité du projet avec le PLU ne prend pas en compte la traversée de l'EBC par les tranchées et réseaux dédiés à la viabilisation des trois STECAL envisagés.

2.4. La motivation des orientations retenues

Le dossier présente une bonne cohérence entre les objectifs initiaux approuvés à l'engagement des deux procédures, les orientations du PADD, leur justification et déclinaison au rapport de présentation et leur traduction dans les diverses pièces réglementaires du PLU modifié ou révisé.

Le rapport de présentation présente de façon pédagogique la justification de chacun des articles modifiés du règlement écrit.

Par exception, quelques insuffisances de faible importance sont à signaler :

- Dans le rapport de présentation de la modification n°2 du PLU, la commune justifie deux suppressions d'emplacements réservés par le fait que les biens correspondants ont fait l'objet, pour l'un, d'une cession sans information préalable de la commune, et pour l'autre, d'une réhabilitation par son propriétaire. Compte tenu des effets juridiques des Emplacements Réservés, on comprend mal comment de telles situations ont pu se produire. Aucune indication n'est par ailleurs apportée sur la façon dont la commune pourra néanmoins poursuivre ou adapter ses objectifs initiaux.
- Dans le rapport de présentation de la révision allégée, le bilan des surfaces agricoles et naturelles consommées ou rendues à l'agriculture ou aux

espaces naturels au travers des deux procédures (une suppression de Stecal, et trois créations) n'est pas fait, ou n'est pas explicite.

- Plus significatif, car objet d'une difficulté qui est présentée ci-après, le tracé prévisionnel des réseaux de viabilisation des trois Stecal a été modifié et raccourci depuis l'arrêt du projet de révision du PLU. Une mise à jour de la notice de présentation est nécessaire.

2.5. Conclusion sur le dossier et le déroulement de l'enquête

Après exploitation du dossier d'enquête, je considère que :

- L'information du public a été complète et suffisamment détaillée, à l'exception d'insuffisances de faible importance, et à l'exception à titre principal de l'analyse de la conformité au PLU de la viabilisation des STECAL au travers de l'EBC, analyse non fournie alors qu'elle s'avère déterminante pour la faisabilité du projet.
- L'enquête publique s'est correctement déroulée, étant précisé que je n'ai pas qualité pour apprécier les conséquences juridiques des non-conformités constatées concernant les dates de publicité et publication de l'avis d'enquête.
- Au regard des actions d'information du public mises en œuvre, et de la durée de l'enquête publique, je considère que les irrégularités ayant affecté les délais de publication ou de publicité de la présente enquête publique n'ont pas affecté la bonne information du public.

3 Conclusions concernant les avantages et inconvénients du projet de deuxième modification du PLU

En raison de l'objet très limité de cette modification du PLU, je développerai ces conclusions selon l'ordre des items du projet de modification, et non selon l'ordre des items de l'article L 101-2 du code de l'urbanisme qui définit les objectifs à atteindre en matière d'urbanisme.

3.1. Conclusions concernant la suppression des trois emplacements réservés inscrits au PLU communal

Points positifs :

- Les propriétaires bénéficient de la levée des contraintes publiques pesant sur leurs trois terrains privés.
- L'emplacement réservé n°1 était destiné à créer une liaison piétonne entre la zone AUa, ouverte à l'urbanisation, et l'entrée du village ancien au débouché du chemin de ronde. Il s'avère que sa suppression n'aura qu'un impact très minime sur la sécurité des piétons. En effet il n'existe pas de continuité piétonne (pas de trottoir ni bas-côté praticable en toute saison) entre le carrefour avec le chemin de ronde et le centre village, où la protection des piétons se fait par l'extrême faiblesse du trafic et la limitation de la vitesse autorisée à 30 Km/h. Par ailleurs le cheminement piéton prévu, placé à l'extérieur d'un fossé profond, ne desservait pas ou mal la zone AUb faisant face, de l'autre côté de la route, à la zone AUa. Une régulation de la vitesse en amont des zones AUa et AUb et, dans le futur, si nécessaire, le busage de l'un des deux fossés longeant la route permettront d'obtenir les résultats souhaités. La suppression de l'emplacement réservé n°1 ne pose donc pas de difficultés.



photo ci-dessus : l'entrée du village. A gauche, le débouché du chemin de ronde. A droite, le terrain où devait être créée la liaison piétonne objet de l'emplacement réservé n°1.

- La suppression de l'emplacement réservé n°2, qui était dédié à l'aménagement d'une salle pour les associations, ne fait que prendre en compte la nouvelle situation du bâtiment concerné, dont la rénovation par son propriétaire rend illusoire sa transformation.

Points négatifs :

- L'emplacement réservé n°3, dédié à un ouvrage pluvial dans un quartier périphérique de faible densité, n'est pas motivé dans le rapport de justification du PLU en vigueur. Sa suppression, prononcée à l'initiative de la commune dans la présente modification n°2, est motivée par le fait que le terrain étroit serait inadapté. Un doute peut donc subsister quant à l'utilité de cet ouvrage et les inconvénients liés à sa suppression.

3.2. Conclusions concernant la suppression du secteur Ah (STECAL) à vocation d'hébergement hôtelier et/ou commercial

Points positifs :

- La remise en zone A d'une parcelle bâtie d'environ 3 080 m², dont la poursuite de l'artificialisation était programmée.

Points négatifs :

- L'abandon de la perspective de développer une activité de service et d'artisanat commercial à proximité du village.

3.3. Conclusions concernant la mise à jour du règlement des zones A concernant les possibilités d'extension ou d'annexes aux habitations existantes

Points positifs :

- Le projet de PLU modifié conditionne la possibilité d'étendre une habitation existante en zones A à l'absence de création d'un logement supplémentaire. Cette règle limitera la pression de l'habitat sur les exploitations agricoles.
- Le projet de PLU modifié conditionne à l'article 8 la possibilité de construire des annexes ou une piscine à leur insertion dans un périmètre de 30 mètres mesuré en tout point de l'existant. Cette règle, stricte en pratique, limitera la dispersion des constructions en zones A.

Point négatif :

- La règle ajoutée pour la zone A, conditionnant la possibilité d'étendre une habitation existante en zones A à l'absence de création d'un logement supplémentaire, n'a pas été reprise pour les zones N, sans que cette différence de traitement fasse l'objet d'une justification ou d'une motivation au rapport de présentation.

- La règle des 30 mètres ajoutée à l'article 8 du règlement de la zone A peut s'avérer trop stricte en terrain pentu ou boisé, ou à proximité d'un bâti remarquable à protéger. Mais je note qu'il ne s'agit pas d'une nouveauté : cette règle n'est pas une contrainte nouvelle car elle figurait déjà à l'article 2. Je recommanderai donc simplement de supprimer ce doublon et de ne laisser cette règle qu'à l'article 2 (en cohérence avec le règlement des zones N) ou à l'article 8 du règlement de la zone A.

3.4. Bilan des avantages et inconvénients du projet de modification n°2 du PLU

J'estime que le projet de modification n°2 du PLU de Savères est de faible importance et de faible enjeu et que ses avantages et inconvénients sont faiblement discriminants.

Ceci étant, j'estime que le projet de modification n°2 du PLU de Savères comporte un bilan global positif, ses avantages étant supérieurs à ses inconvénients :

- en mettant à jour le PLU avec les diverses évolutions constatées sur le terrain,
- en renforçant la protection des zones agricoles,
- sans porter atteinte aux intérêts des tiers : levée des contraintes liées aux Emplacements Réservés, et absence par ailleurs de contraintes d'urbanisme supplémentaires.

4. Avis du commissaire enquêteur sur le projet de deuxième modification du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Savères (31).

Considérant qu'il ne m'appartient pas d'apprécier la portée juridique des non-conformités constatées lors du déroulement de la procédure réglementaire, tels que décrits ci-dessus,

Sur la base des analyses et avis que j'ai exposés ci-dessus dans mes conclusions,

J'estime que le projet de PLU modifié n°2 de la commune de Savères comporte un bilan global positif, ses avantages étant largement supérieurs à ses inconvénients.

J'émet donc un avis favorable sans réserves au projet de deuxième modification du PLU de Savères,

Assorti d'une recommandation laissée à l'appréciation de la commune, en lui recommandant de la mettre en œuvre ou de s'en inspirer :

Recommandation 1 : Supprimer le doublon créé entre les articles 2 et 8 du Règlement pour les zones A, afférent à la distance maximale des annexes par rapport aux habitations. (Ne laisser cette règle qu'à l'article 2 (en cohérence avec le règlement des zones N) ou à l'article 8 du règlement de la zone A).

Le 27 juin 2025

Le commissaire enquêteur

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'J. ODIER', is written over a light blue rectangular background.

Jean René ODIER