



ENQUÊTE PUBLIQUE

E22000148/31

**PORTANT SUR LA REVISION ALLEE N°1 DU PLAN
LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE
MONTESQUIEU-LAURAGAIS**

REALISEE DU 28 NOVEMBRE 2022 AU 13 DECEMBRE 2022

Conclusions et Avis

Commissaire Enquêteur : Jean-Paul Aguttes

Le 12 Janvier 2022

Table des matières

1 Le cadre, l'objectif et l'objet.....	3
2 Le déroulement et la prise en compte des observations.....	4
3 Mon traitement des imprécisions et points manquants du dossier	5
3.1 Mieux préciser l'objectif pour son point 1 « extension de la zone U ».....	5
3.2 Rendre compte de la condition limite « ne pas permettre de nouvelles habitations »	6
3.3 Rendre compte de l'équité des extensions.....	9
4 Mon Avis.....	9
4.1 Points déterminants positifs	9
4.2 Points déterminants négatifs	10
4.3 Mon avis	11

1 Le cadre, l'objectif et l'objet

Montesquieu Lauragais est une commune de Haute-Garonne d'environ 1000 habitants.

Le PLU de Montesquieu Lauragais est en vigueur depuis le 22 juillet 2020. Il a pris la suite d'un Carte Communale mise en place en 2006.

L'objectif de la procédure porte sur deux points :

Point 1 principal « Extension de la zone U ». Ce point d'objectif se présente selon deux composantes ou types d'extensions, énoncées comme suit dans la note de présentation :

- *La commune souhaite étendre très légèrement la zone U du PLU sur les jardins de constructions existantes, en cohérence avec l'occupation du sol et en limitant la surface ajoutée pour ne pas permettre la construction de nouvelles habitations. Plusieurs parcelles ont été identifiées sur lesquelles la limite de zone avec l'espace agricole est positionnée de façon très resserrée par rapport à la construction principale, excluant toute possibilité d'évolution ou de construction d'annexe.*
- *Il s'agit également d'intégrer à la zone U des annexes ou piscines construites suite à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme antérieure à l'entrée en vigueur du PLU en 2020.*

Point 2 conduit en parallèle : « Clarification du règlement piscine en zone A », sans changement de règle.

La commune de Montesquieu-Lauragais a gardé les compétences de PLU. Madame Nathalie FAURE, Adjointe Urbanisme est à la fois Porteuse de Projet et l'Autorité Organisatrice pour cette procédure.

Au titre du point 1 « Extension de la zone U », le projet propose 11 extensions de zone U (sur 11 unités foncières et 14 parcelles). Tout cela est décomposé en 7 cas (sans que soit expliqué le sens de cette décomposition). Le total de la surface transférée en zone U est d'environ 4400 m² (la somme des extensions sur le dossier conduit à 4600 m² mais je trouve une erreur sur la surface d'une extension).

La MRAE a produit une dispense d'évaluation environnementale.

Les 4 Personnes Publiques Associées (PPA) qui ont répondu l'ont fait avec un avis favorable (la Chambre d'Agriculture, la DDT, le PETR de Pays Lauragais, la Communauté de communes « terres du Lauragais »). 4 autres PPA consultées n'ont pas répondu (le Conseil Régional Occitanie, le Conseil Départemental de la Haute-Garonne, la Chambre de commerce et d'industrie (CCI 31) et la Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA 31).

La Chambre d'Agriculture a conditionné son avis favorable à une réserve. La réserve est énoncée succinctement en termes de non-conformité du règlement de la zone A, sans faire de lien avec l'objet de la procédure. La prise en compte de la commune n'est pas dans le dossier et a fait donc l'objet d'une question (N°7).

2 Le déroulement et la prise en compte des observations

L'enquête s'est déroulée du 28 Novembre 2022, 8h, au 13 Décembre 2022, 17h. J'ai tenu 3 permanences.

Il y a 2 incidents à signaler :

- N° 1 : Non affichage de l'avis d'enquête en Mairie comme prévu dans l'arrêté. Je considère que cet incident est sans conséquence vu que l'avis était bien sur le panneau d'affichage très voisin de la salle des fêtes.
- N°2 J'ai constaté en cours d'enquête, malheureusement que lors de la dernière permanence, que le dossier papier mis à la disposition du public à la mairie ne comportait pas la bonne version de la note de présentation, laquelle étant bien présente dans le dossier numérique sur le site. La pièce papier portait bien le bon titre mais avec des différences dans le sommaire et le contenu. Les 3 premiers chapitres sont les mêmes mais le chapitre 3.2 « Présentation des parcelles impactées » ne comportait que la liste des parcelles, sans les pages 8 à 14 du bon document qui donnent la modification de tracé de zone urbaine pour chacune des unités foncières. Cela a rendu impossible la perception de l'objet du point principal (« extension de zone U ») pour toute personne qui n'aurait eu que le dossier Mairie pour s'informer. Je considère que le chapitre 3.1 (Objectifs poursuivis) bien présent dans le dossier papier, active correctement l'attention et devrait conduire le lecteur à constater la promesse flagamment non tenue par le chapitre 3.2 juste suivant (Présentation des parcelles impactées) au point de réclamer au secretariat de mairie, toujours présent lors des consultations, l'information manquante. En conséquence, je qualifie cet incident comme à faible conséquence sur l'information du public.

L'enquête a produit 6 observations correspondant à des demandes de reclassement en zone U. Je mets en évidence, pour chacune d'elles, que l'acceptation permettrait une nouvelle habitation dans une parcelle non bâtie ou dans une division foncière à venir d'une parcelle déjà bâtie et donc qu'aucune n'est recevable dans le cadre de cette procédure qui ne vise que l'extension limitée de zone U sans permettre de nouvelle habitation. La commune arrive à la même conclusion pour 4 de ces observations et procède pour les autres par refus selon des arguments que je trouve insuffisants ou peu convaincants par rapport à celui de non recevabilité.

J'ai posé 7 questions à la commune, et pour 3 ou 4 d'entre elles j'ai dû resolliciter plusieurs fois (jusqu'à 3 fois pour la question 3) pour obtenir une réponse, sans pour autant faire aboutir la question 3. Ces questions (sauf la N° 7) sont relatives au point 1 de la procédure « Extension de zone U »

- Par la question 1, je lève quelques imprécisions dans l'objectif de la procédure pour son point 1 « Extension de zone U » et dans la définition des deux types ou composantes d'objectifs.
- Par la question 2, j'obtiens (puis je corrige) la répartition des extensions U proposées selon les deux types d'objectifs.
- Malgré la question 3 et les multiples relances, je ne parviens pas à obtenir la mise en évidence du respect, extension par extension, de la condition limite «ne pas permettre de

nouvelles habitation », ce qui me conduit à mener l'intégralité de cette vérification moi-même (voir ci-après).

- Par la question 4 et la question 6 (que j'aurais dû appeler 4 bis), j'apprends que parmi les 11 propriétaires concernés par les extensions, seuls deux sont à l'origine de la procédure et qu'aucun autre n'a émis un besoin.
- La réponse à la question 5 bis supprime l'objet de la question 5.
- La question 7 m'a permis d'obtenir la prise en compte de la commune de la réserve de la chambre d'agriculture (prise en compte qui ne figurait pas dans le dossier). De la réponse de la commune, je comprends qu'il s'agit d'un point déjà à l'origine d'une remarque (ou réserve) lors de l'établissement du PLU, qui nécessiterait une modification substantielle du règlement que la commune ne souhaite pas faire. Je considère que la réserve qui porte sur un point substantiel du règlement n'est pas recevable dans le cadre d'une procédure dont l'objectif, pour ce qui est du règlement, est uniquement de le clarifier, sans changement, sur un point très particulier.

3 Mon traitement des imprécisions et points manquants du dossier

3.1 Mieux préciser l'objectif pour son point 1 « extension de la zone U »

L'énoncé de l'objectif (tel que reporté en §1) donne bien l'idée générale : « On veut supprimer les impacts de limites de zone U trop resserrées sur les habitations sans pour autant permettre de nouvelles habitations ». En particulier, rien ne manque pour attirer l'attention des administrés potentiellement impactés ou permettre la vigilance des Personnes Publiques Associées.

Principalement pour la bonne communication ultérieure du projet et pour mieux valoriser l'objectif, il m'a paru utile de mieux distinguer les natures des deux composantes de l'objectif et de rectifier des imprécisions principalement dues au mode de rédaction de l'objectif.

Il y a deux composantes ou types d'objectif : Type 1 -> permettre des évolutions à venir d'une part, et type 2-> intégrer en zone U des évolutions déjà faites et autorisées avant le PLU.

- Il faudrait mieux mettre en évidence la différence de nature des deux types. Pour le type 2 (qui devrait être introduit en premier), les extensions de zone U sont impératives au moins pour l'étendue englobant strictement les annexes à l'habitation, les piscines déjà construites, car il s'agit d'une anomalie formelle du PLU 2020 qui aurait dû les intégrer dès lors (et ceci est par contre bien rappelé dans l'objectif) qu'elles doivent être implantées dans la même zone que la construction principale. De l'autre côté, l'extension de zone U pour évolution à venir relève de l'appréciation par la commune de l'inadaptation du PLU (quelques limites trop proches des habitations) au regard des besoins d'évolution des habitations et des possibles sentiments d'injustice.
- Le mode de rédaction de l'objectif semble associer la condition limite de ces extensions « ne pas permettre de nouvelles habitations » uniquement au type 1 (-> permettre des évolutions à venir) alors que cette condition s'applique aux deux types. Elle s'évalue

bien sûr avec les contraintes des constructions existantes (sans faire d'hypothèses de transformation) et cela vaut aussi pour les constructions (type 2) qui sont transférées en zone U (piscines, annexes..).

Par ailleurs, l'objectif positionne les extensions sur « les jardins de constructions existantes, en cohérence avec l'occupation du sol ». Je ne comprends pas cette précision, le mode de rédaction ne permet pas de savoir exactement à quel type elle s'applique. Elle est inutile si elle s'applique au type 2 et elle conditionnerait à tort le type 1 si elle devait s'appliquer à ce dernier. En effet, il n'y a pas lieu de conditionner le reclassement de sa propre surface agricole ou naturelle jouxtant l'habitation à son usage préalable comme jardin, puisqu'un tel usage est autorisé à tout moment (sans compter que le qualificatif revêt un caractère subjectif).

Enfin, on utilise le mot parcelle alors qu'il s'agit d'unité foncière. La limite U à déplacer peut rester sur la même parcelle ou basculer sur autre parcelle voisine appartenant à la même unité foncière. Pour globaliser, il faut parler d'unité foncière et de limite U la traversant.

Au final, l'objectif reprécisé peut s'écrire comme suit :

Il s'agit d'étendre légèrement la zone U du PLU aux abords de quelques habitations afin de

- Corriger des anomalies du PLU 2020 qui a laissé hors de la zone U des annexes ou piscines dont la construction avait pourtant été autorisée avant son entrée en vigueur
- Permettre l'évolution ou la construction d'annexes quand il apparaît que cela est incompatible de la position resserrée de la limite U par rapport à l'habitation principale.

Ces extensions de zone U ne doivent pas permettre de créer de nouvelles habitations.

Plusieurs unités foncières traversées par la limite U ont été identifiées, relevant de l'un ou l'autre des deux types ci-dessus.

3.2 Rendre compte de la condition limite « ne pas permettre de nouvelles habitations »

Le dossier ne donne aucun élément expliquant la prise en compte de cette condition figurant dans l'objectif et les réponses aux questions n'ont pas permis :

- De préciser ce que l'on veut empêcher (ou rendre peu probable),
- De donner les critères ou hypothèses à considérer
- De montrer, extension par extension, que la condition est tenue.

Je considère que cette condition est l'élément clef qui borne le projet et que la bonne prise en compte doit être vérifiable. En particulier par les administrés pour lesquels la constructibilité ou non d'un bout d'unité foncière est un point naturellement sensible, surveillé, voire jaloué. D'ailleurs ceux rencontrés en permanence n'avaient que cette préoccupation comme en témoignent les observations.

Alors j'ai fait l'analyse moi-même en commençant par définir les critères et hypothèse à considérer :

J'ai eu la réponse selon laquelle habitation est synonyme, dans le présent contexte, de logement. L'objectif figurant au dossier serait donc de ne pas permettre de nouveaux logements. Mais, j'ai induit des réponses aux questions que la commune a en fait cherché à empêcher de « nouveaux logements par division foncière » et il ne fait aucun doute que c'est bien l'objectif car il n'est pas possible d'empêcher de nouveaux logements hors division foncière. En effet, toute extension de zone U de ne serait-ce que de 10 m, permet, vu que le règlement autorise de construire jusqu'à la limite séparative, d'agrandir la construction existante pour créer un nouveau logement, que ce soit par réaménagement ou par simple accolage à l'habitation.

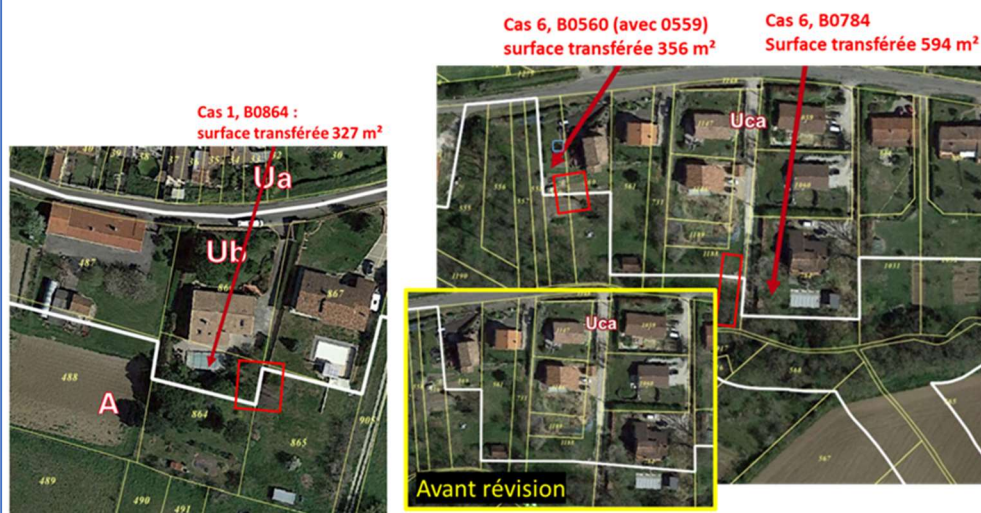
Une fois clarifiée la condition limite (ne pas permettre de nouvelles habitations par division foncière), il faut encore définir sur quelle surface on évalue cette condition. Il ne s'agit pas de le faire sur la seule extension mais de vérifier que l'extension ne permet pas une division foncière au sein de l'ensemble de la surface constructible étendue (de l'unité foncière). Cette vérification ne doit faire aucune hypothèse, favorable à la division, de réduction ou de déplacement de bâti existant car cette possibilité existe déjà pour tout propriétaire et il n'y pas de raison d'en priver le bénéficiaire de la révision.

Enfin, il faut définir la taille minimale d'emprise à considérer pour la nouvelle habitation, ce qui détermine la surface de la parcelle (issue de division foncière) compte tenu des contraintes réglementaires (coefficient d'emprise et/ou d'espace de pleine terre). Au vu du bâti existant dans les secteurs concernés, j'estime qu'il n'y pas d'enjeu de création de nouvelle habitation d'emprise inférieure à 80 m².

A partir de là, j'ai pu valider la condition pour chacune des extensions proposées. La capture qui suit (issus du rapport § 6) est juste là pour illustrer la démarche de vérification sur quelques extensions.

Les extensions de types 2 (intégrer en U la construction déjà autorisée), 3 unités foncières

Ces extensions sont en zones Ub ou Uca qui imposent un espace pleine terre minimal de 50 % (Uca) et 30 % (Ub). L'éventuelle nouvelle parcelle issue de division foncière doit donc faire au minimum 160 m² pour la zone Uca et 115 m² pour la zone Ub. Dans les photos ci-dessous, les rectangles rouges visent à figurer ce qu'est une surface de 160 m², la largeur du carré est de 13 m et celle du rectangle allongé est de 6,5 m. Il est très peu probable que soit achetée une parcelle de si petite taille (aussi on considère cette même surface pour la zone Ub). Même dans cette hypothèse, on voit que l'intégration d'une telle parcelle dans l'unité foncière étendue, en respectant le bâti actuel (piscines comprises, le carré bleu en B559 représente une des piscines) n'est pas possible eu égard, entre autres, à la distance de garde que le propriétaire imposera par rapport à son habitation (puisqu'il est possible de bâtir sur la limite séparative) et aux conditions d'accès à cette nouvelle unité foncière.



Les extensions de types 1 (permettre l'évolution) en zone Ucb, 5 unités foncières

La zone Ucb impose une emprise au sol limitée à 10 % pour une parcelle non bâtie à la date du PLU, ce qui est le cas à considérer pour une parcelle qui serait issue de division foncière après cette révision. L'éventuelle nouvelle parcelle issue de division foncière doit donc faire au minimum 800 m².

Les extensions des cas 4 et 5 (ci-dessous) sont des bandes de surface limitée (respectivement 230 m², et de l'ordre de 300 m² pour les 2 unités foncières du cas 5) qui ne permettent pas une nouvelle unité foncière de 800 m² sans empiéter largement dans la surface U originelle en direction des habitations. Pour atteindre 800 m², il faudrait multiplier la largeur de ces bandes par plus de 2 (cas 5) ou 3 (cas 4) alors qu'on voit qu'il n'y a guère qu'un facteur 2 de disponible jusqu'aux habitations.

**Cas 4: B1155 (et 1185)
surface transférée : 230 m²**



**Cas 5: B0919 et B 0745
Surface transférée pour l'ensemble
des 2 unités foncières : 684 m²**



3.3 Rendre compte de l'équité des extensions

En vérifiant la condition limite « ne pas permettre une nouvelle habitation par division foncière » on vérifie aussi le premier critère d'égalité que peuvent avoir les propriétaires concernés. Néanmoins, l'amplitude de la gamme (facteur de 1 à 4) de surface ajoutée (sous la condition limite) peut induire un sentiment d'inégalité de traitement, même si la sensibilité est bien moindre dès lors que la première condition est assurée. En absence d'analyse dans le dossier, j'ai l'ai faite moi-même.

Je montre (§ 3.6 du rapport) que la surface ajoutée, prise seule, est trompeuse et qu'il convient de prendre en compte la distance de la nouvelle limite U au mur concerné de l'habitation. Il y a deux unités foncières qui empêchent d'affirmer une raisonnable équité de l'opération (dont l'une, la D760, sort par le haut par la surface et la distance) et je ne vois pas d'obstacle à remédier à cela.

4 Mon Avis

4.1 Points déterminants positifs

Concernant le point 2 du projet : « Clarification du règlement piscine en zone A ».

- L'objectif était de clarifier ce point sans changer le règlement, je considère que cela était utile et que l'objectif a été atteint.

Concernant le point 1 du projet : « extension de la zone U »

- La commune a fait le constat d'un PLU 2020 qui a mis des limites U trop resserrées sur certaines habitations, empêchant leur évolution et créant, qui plus est, une anomalie quand l'évolution déjà autorisée avant le PLU se retrouve maintenant en zone hors PLU. La commune se trouve d'ailleurs démunie devant deux demandes d'administrés. Je considère légitime que la commune, face au constat, aux demandes et aussi à un sentiment d'erreur commise, procède par le présent projet à un recensement de tous les impacts et à une reprise du tracé de la zone U, le tout via une révision allégée du PLU pour ne pas avoir à attendre une révision générale.
- Bien que j'éprouve le besoin, principalement pour la communication ultérieure du projet, de rectifier quelques imprécisions dans l'énoncé de l'objectif, je considère que ce dernier donne bien l'idée générale : « On veut supprimer les impacts de limites de zone U trop resserrées sur les habitations sans pour autant permettre de nouvelles habitations ». Rien ne manque pour attirer l'attention des administrés potentiellement impactés ou permettre la vigilance des Personnes Publiques Associées.
- Je considère que les deux incidents signalés (un affichage public manquant et une erreur de document dans le dossier papier de la mairie) n'ont pas eu d'impact sur l'information du public.

- Le projet avait identifié 11 unités foncières correspondant à l'objectif. Je considère que l'ensemble de la procédure, qui a commencé par la concertation du public, a permis de s'assurer que ce recensement couvrait bien l'ensemble des besoins de révision du tracé de zone U en rapport avec l'objectif.
- Je considère que les extensions de zone U proposées répondent bien aux deux composantes de l'objectif, d'une part corriger des anomalies du PLU 2020 qui a laissé hors de la zone U des évolutions déjà faites et préalablement autorisées, d'autre part permettre de nouvelles évolutions.
- Bien qu'aucun élément justificatif ne figure dans le dossier, ni même dans les réponses aux questions, j'ai pu vérifier par moi-même que la condition limite de ces extensions de zone U « ne pas permettre de nouvelles habitations » était vérifiée, extension par extension. J'ai dû remplacer la condition par « ne pas permettre de nouvelles habitations par division foncière » après avoir mis en évidence que c'est la seule condition que l'on peut introduire dès lors que l'on rajoute de la surface U à une unité foncière.
- Par tout ce qui précède, je constate que le projet est légitime et opportun et qu'il a atteint ses objectifs.
- Je considère que les observations du public ne sont pas recevables au titre de cette procédure, car ce sont des demandes de reclassement qui visent ou permettent une création d'habitation.
- Je constate que les PPA consultées qui ont répondu ont toutes émis un avis favorable et je considère que la réserve venant de la Chambre d'Agriculture (que la commune ne souhaite pas suivre) n'est pas recevable dans le cadre de cette procédure car porte sur un point substantiel du règlement alors que l'objectif ici est uniquement de le clarifier, sans changement, sur un point très particulier.

4.2 Points déterminants négatifs

Concernant le point 1 du projet : « extension de la zone U »

- Je considère que les administrés, pour lesquels la constructibilité ou non d'un bout d'unité foncière est un point naturellement sensible, doivent pouvoir disposer d'éléments leur permettant de vérifier la bonne prise en compte de la condition limite « ne pas permettre d'habitation nouvelle », extension par extension. Je constate qu'à ce stade, comme il n'y a rien pour cela dans le dossier, ils ne disposeraient que de mon analyse figurant dans mon rapport. Je considère que cette information qui borne le projet et contribue à son sens doit être partie intégrante du dossier du projet.

4.3 Mon avis

Le seul point négatif porte sur une analyse manquante au dossier. Comme j'ai pu faire cette analyse, cela n'altère pas la substance du projet mais la visibilité que le projet se doit de donner, par son dossier, d'un point déterminant de sa substance. Cela peut être solutionné par la réserve suivante :

Reserve : Elle consiste en ce que le dossier du projet fasse état du respect de la condition limite « ne pas permettre de nouvelles habitations », extension par extension.

Cette réserve est levable car j'ai pu faire cette analyse.

En conséquence de ce qui précède, **je donne un avis favorable** à la révision allégée N° 1 du PLU de la commune de Montesquieu Lauragais moyennant la réserve énoncée ci-avant.

Je rajoute 2 recommandations relatives à 2 points négatifs, mais pas au point de déterminer mon avis (Voir § 3.1 et §3.2 ci-avant).

Recommandation 1 : elle consiste en ce que l'énoncé de l'objectif soit repris afin de mieux distinguer les natures différentes des deux composantes de l'objectif et de rectifier des imprécisions (la condition limite porte sur les deux composantes, il y a lieu de parler d'abord des habitations et non de jardins, d'unités foncières et non de parcelles)

Recommandation 2 : elle consiste en ce que le dossier fasse état de l'équité des extensions accordées et pour ce faire corrige au moins les deux anomalies constatables (trop de distance accordée à D760 pas assez à B864)

-
-

Fait à Toulouse le 12 Janvier 2022



Jean-Paul Aguttes - Commissaire Enquêteur