

Rapport du CE Dossier n° E24000002/31

DEPARTEMENT DE HAUTE GARONNE
COMMUNE de SAINT-THOMAS

Arrêté du 13 mai 2024

n° 2024-10

RAPPORT DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Dossier n° E24000002/31
Enquête Publique du 31 mai au 1^{er} juillet 2024

Jean-Pierre WOLFF
Commissaire Enquêteur

Rapport transmis au Tribunal administratif de Toulouse, le

GLOSSAIRE

ARS : Agence Régionale de Santé

CDPNAF : Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

CU : Code de l'Urbanisme

DPMEC : Déclaration de Projet emportant mise en Compatibilité

DDETSPP : Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites Code de l'Urbanisme

DDT : Direction Départementale des Territoires

EHPAD : Etablissements d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes

MRAe : Mission Régionale d'Autorité Environnementale

PADD : Plan d'Aménagement et de Développement Durable

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PPRI : Plan de Prévention du Risque Inondation

PPRN : Plan de Prévention des Risques Naturels

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SHON : Surface Hors Œuvre Nette

SMEAT : Syndicat Mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

STECAL : Secteur de Taille et de Capacité d'Accueil Limité

SDIS : Service Départemental d'Incendie et de Secours

ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique

Rapport du CE Dossier n° E24000002/31

DEPARTEMENT DE HAUTE GARONNE

COMMUNE de SAINT-THOMAS

PREMIÈRE PARTIE

RAPPORT D'ENQUÊTE

Arrêté du 13 mai 2024

n° 2024-10

Dossier n° E24000002/31

Enquête Publique du 31 mai au 1^{er} juillet 2024

Jean-Pierre WOLFF
Commissaire Enquêteur

Sommaire

1. RAPPEL DE L'OBJET DE L'ENQUETE	p. 9
1.1 L'objet de l'enquête	p. 9
1.2 Le projet d'habitat inclusif	p. 10
1.3 Un projet d'habitat innovant	p. 12
1.3.1 Le développement de ce type d'habitat	p. 12
1.3.2 Un projet diffusé dans 3 communes	p. 13
1.3.3 Le projet de Saint-Thomas	p. 15
2. L'ORGANISATION DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE ET CADRE JURIDIQUE	p. 20
2.1 L'organisation de l'enquête	p. 20
2.2 Le cadre juridique	p. 22
2.3 Les pièces du dossier	p. 23
3. LE DEROULEMENT ET LE BILAN DE L'ENQUETE PUBLIQUE	p. 24
3.1 L'enquête publique	p. 24
3.2 Observations du CE et réponses du maître d'ouvrage	p. 24
3.3 Le Bilan	p. 26
3.3.1 Le bilan du projet d'habitat inclusif	p. 26
3.3.2 Le bilan de l'enquête publique	p. 26
ANNEXES	P. 30

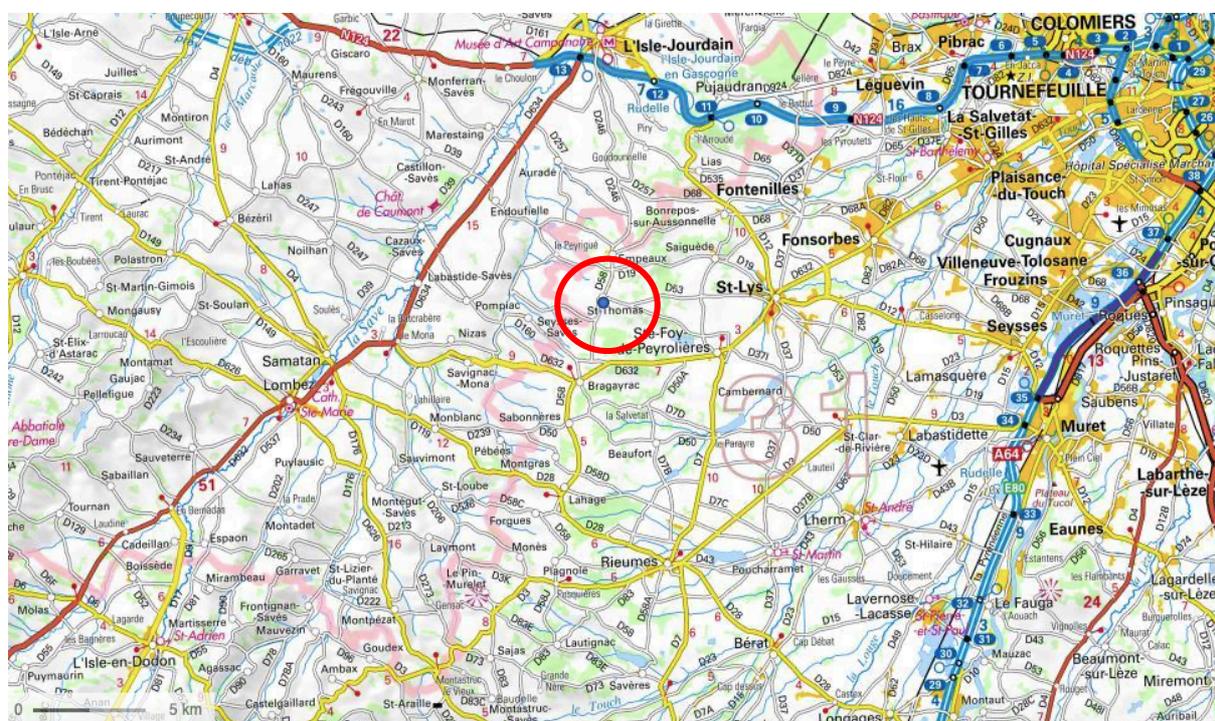
1. RAPPEL DE L'OBJET DE L'ENQUETE

1.1 L'objet de l'enquête

Il s'agit de la révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU) suite à une délibération prise le 22 septembre 2022 (annexe n° 1) pour un projet de réalisation d'habitat inclusif sur une parcelle communale. Cette dernière est située entre un court de tennis, un petit lac artificiel, une zone de loisirs et une ancienne ferme. Il s'agit d'une dent creuse par rapport aux autres parcelles anthropophisées. Le projet étant localisé dans une zone naturelle (N), il impose une modification du PLU de la commune. Cette démarche découle des articles L. 153-54 à L. 153-59 et R. 153-16, L. 300-6 et R. 104-13 à R. 104-14 du Code de l'urbanisme relatifs à la procédure de déclaration de projet valant mise en compatibilité du PLU.

Cette mise en compatibilité du PLU de Saint-Thomas passe par l'introduction d'un *Secteur de Taille et de Capacité d'Accueil Limité* (STECAL) dans une zone naturelle (N) réparti en 4 secteurs (Ne, Nh, Nr et N) et qui passera après cette modification, de 2 sous-secteurs (Nhr et Nha) à 3 sous-secteurs (Nhr, Nha et Nei). Dans le sous-secteur (Nei), il est autorisé de construire des ouvrages et des équipements collectifs nécessaires aux établissements sociaux ou médico-sociaux dont l'emprise au sol est au maximum de 20% de la parcelle, la hauteur des constructions ne dépasse pas 6 mètres entre le sol et le faîtage et à au moins 5 mètres de toutes voies.

Fig. 1 Situation de la commune de Saint-Thomas



Source : IGN

Saint-Thomas est une commune rurale de 572 habitants, située entre Saint-Lys dans le département de la Haute-Garonne et Samatan dans celui du Gers. Elle se trouve un peu à l'écart de l'ancien axe Toulouse-Tarbes par le Gers et de celui Toulouse-Auch. Elle appartient maintenant à la Communauté d'agglomération de Muret, dénommée Muretain Agglo. Cette commune relativement enclavée et pourtant proche de pôles d'emplois importants (Muret-Portet, zone aéroportuaire de l'ouest et Toulouse), mal reliée au réseau routier structurant, a connu un processus limité de périurbanisation, par rapport à d'autres communes mieux desservies. Elle ne dispose plus de services commerciaux sur place. Seuls sont présents l'école et la mairie. Cette situation pose des problèmes au quotidien pour la population de Saint-Thomas, tributaire de la voiture, surtout pour celle vieillissante à l'autonomie mobilatoire déclinante.

1.2 Le projet d'habitat inclusif

Face à cette situation de relative atonie de Saint-Thomas, M. le maire porte un projet de dynamisation pour sa commune. L'évolution du droit en matière d'environnement et plus particulièrement de consommation de foncier, avec la loi du 20 juillet 2023, ayant comme objectif zéro artificialisation nette (ZAN), limite les perspectives d'accueillir de nouvelles résidences et des activités consommatrices de sol. Cette commune ne dispose pas de friches à recycler et les projets d'ouverture à l'urbanisation sont donc de plus en plus encadrés et limités. Parallèlement, l'association ITÔ cherche depuis quelques années à réaliser un projet social d'habitat inclusif pour personnes âgées et en voie de perte d'autonomie. La rencontre de ces aspirations, développer d'une façon respectueuse un territoire encore fortement rural pour le premier édile de la commune et mettre en place des maisons familiales pour accompagner des personnes souvent isolées, permet de porter ce projet généreux pour les aînés.

Le PLU de Saint-Thomas a été approuvé le 23 août 2007. Les parcelles cadastrées C 229 et C 89, choisies pour édifier le projet d'habitat inclusif d'une superficie de 5000 m², sont classées en zone Ne, donc en l'état actuel, non constructibles.

Aucune construction de quelque nature que ce soit, ne peut être réalisée dans cette zone Ne. La réalisation de cet habitat inclusif ne peut se faire, à moins de passer par la création d'un *Secteur de taille et de capacité d'accueil limité* (STECAL) sur les parcelles mentionnées, en les déclassant.

Conformément aux articles R. 104-28 à R. 104-32 du Code de l'urbanisme, la commune a demandé le 23 juin 2023, l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale d'Occitanie (MRAe) sur la nécessité ou non de faire une évaluation environnementale. La MRAe d'Occitanie a rendu un avis conforme de soumission à évaluation environnementale par la décision n° 2023ACO134 du 22 août 2023, suite à la saisine n° 2023-011998. A ce titre la commune de Saint-Thomas est tenue d'organiser une concertation préalable pour associer le public à l'élaboration du projet. Ce qu'elle a fait.

Fig. 2 Localisation des parcelles classées en zone Ne dans le PLU



Source : Karthéo

Le 2 avril 2024, le conseil municipal de Saint-Thomas a approuvé par délibération, les objectifs et les modalités de la concertation préalable du dossier de déclaration du projet n° 1. Il s'agit du projet de délibération définissant les modalités de concertation-déclaration de projet et mise en compatibilité du PLU de Saint-Thomas-R153-15 (annexe n° 2). Celle-ci a été organisée du 3 au 27 mai 2024 (annexe n° 3). A l'issue de la période réglementaire de cette concertation, aucune remarque n'a été faite par le public au sujet de ce projet. Un bilan de cette concertation a fait l'objet d'une délibération du conseil municipal le 28 mai 2024 (annexe n° 5).

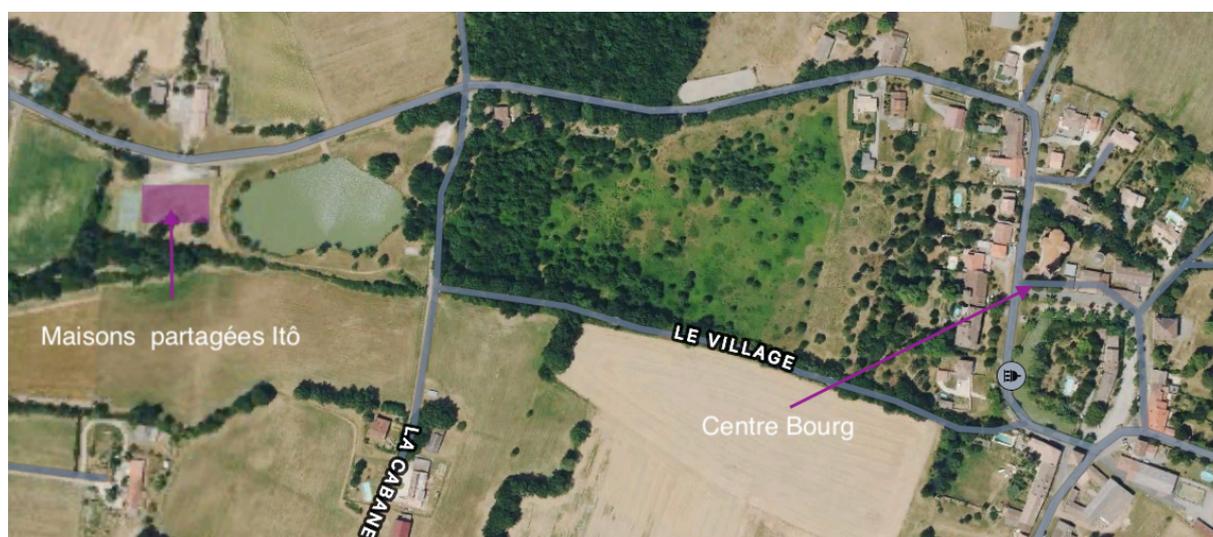
Donc il est important d'avoir en tête, qu'une concertation préalable pour le même projet que celui de l'enquête publique se déroula juste avant celle-ci. En tant que commissaire enquêteur, ma mission portait sur l'enquête publique. Mon rapport ainsi que mes conclusions et mon avis ne concernent que l'enquête publique. Néanmoins, j'ai pris en compte l'objet et le bilan de cette concertation préalable dans mes réflexions et dans mon travail.

La localisation du projet des 2 maisons d'habitat inclusif se trouve à 500 mètres environ du centre bourg à côté d'une petite retenue d'eau, d'un court de tennis, d'une aire de jeu et de loisirs (Fig. 2 et Fig. 3). La route départementale 53 (RD 53) et un chemin communal bordé de petits équipements sportifs de mise en forme permettent d'accéder à l'espace retenu pour ce projet. La RD 53 et le chemin relieront le centre du village directement aux futures maisons familiales, désignée sur la Fig. 3, par l'appellation Maisons partagées ITÔ. L'une en

toute sécurité mais à la déclivité assez marquée, l'autre par la RD 53 à la circulation automobile peu dense. Ces liens et en particulier le chemin communal pourrait servir de trait d'union entre ces maisons d'accueil, l'école, la mairie, l'église et l'espace central du bourg largement ouvert sur les Pyrénées et qui doit être réhabilité pour favoriser les déplacements doux et la promenade, le long de la douve encore partiellement présente qui ceinturerait l'ancienne place-forte.

Même si ce projet d'habitat inclusif ne se trouve pas au cœur du bourg, il n'en est pas éloigné et pour des personnes de 60 à 80 ans sans de grosses difficultés de motricité, c'est praticable en prenant un peu plus de temps pour monter vers le centre que pour en redescendre. Mais néanmoins, en tant que commissaire enquêteur, j'ai demandé à M. le maire de Saint-Thomas pourquoi avoir localisé ce projet en contre-bas du bourg ? Pour la commune pouvoir disposer de foncier qu'elle met à la disposition de l'association ITÔ par un bail emphytéotique de 61 ans, est une opportunité à saisir.

Fig. 3 Localisation de l'habitat inclusif par rapport au cœur du village



Source : Karthéo

1.3 Un projet d'habitat innovant

1.3.1 Le développement de ce type d'habitat

Avant de présenter le projet d'habitat inclusif porté par l'association ITÔ, il est bon de rappeler quelques points. Tout d'abord, est employé deux terminologies qui recouvrent la même réalité. Il s'agit d'habitat inclusif et d'habitat partagé. Néanmoins, une nuance est à faire entre habitat inclusif et habitat partagé. Ce dernier correspond à de la colocation dans laquelle toutes les personnes y résidant, disposent d'une pièce particulière et d'espaces communs (cuisine, salon, salle de bain, toilettes, ...). Les colocations étaient initialement réservées aux jeunes et aux étudiants¹, avant de concerner des tranches d'âge beaucoup plus

¹ *L'Auberge espagnole*, film de Cédric Klapisch de 2002.

larges. Maintenant, on utilise ce terme d'habitat partagé pour les seniors également et il devient synonyme d'habitat inclusif.

Dans les documents de présentation, il est question parfois d'habitat partagé pour habitat inclusif. Par méconnaissance pour beaucoup de personnes, derrière les termes « d'inclusif » et de « partagé » une connotation sociale semble distinguer ce type d'habitat des *Etablissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes* (EHPAD) qui seraient tous détenus par des capitaux privés. Les deux perceptions sont fausses. Beaucoup d'EHPAD relèvent encore de collectivités, d'ordres religieux, d'associations sans but lucratif et de nombreuses maisons partagées appartiennent à des privés rentabilisant leur investissement. Ce type d'habitat inclusif peut s'adresser à des populations sociologiquement diversifiées et proposer des équipements et des services très différents. Cet habitat, pour le moment, peut être porté par des acteurs très différents. Enfin, il se veut une alternative aux EHPAD qui sont des maisons de retraite médicalisées pour personnes dépendantes.

La loi du 8 avril 2024 proposant des mesures pour bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie, qui veut corriger les dérives observées dans plusieurs EHPAD depuis plusieurs années, reconnaît le rôle joué par ces nouvelles formes d'habitat pour une population qui souhaite vivre le plus longtemps dans un nouveau « chez soi » et éviter de se retrouver isolée dans un EHPAD. Il correspond à des formes de logement que sont les résidences autonomie gérées par des associations et des collectivités contrairement aux résidences avec services et gérées par des capitaux privés.

Face au vieillissement accéléré de la population, à la fin des solidarités familiales et traditionnelles, au coût élevé des prises en charge des personnes dans les maisons de retraite et les EHPAD, aux difficultés de financement de tels équipements lourds, ces formes d'habitat partagé se multiplient depuis quelques années. L'absence pour le moment d'une réglementation très stricte de ces structures par l'ARS, contrairement à ce qui se passe dans des établissements d'accueil de personnes dépendantes et recevant des soins, permet ces réalisations qui proviennent d'initiatives très différentes et peuvent se faire sur des appartenances socio-économiques. En effet, même si ces maisons partagées visent une population plus ou moins solvable, certaines d'entre-elles regroupent des personnes aisées, choisissant un cadre de vie très confortable voire luxueux. Il est évident que le projet ITÔ s'inscrit dans un autre contexte et d'autres valeurs éthiques.

1.3.2 Un projet diffusé dans 3 communes

Dans ce projet, pourront rejoindre ces maisons familiales les personnes de plus de 65 ans atteintes d'un début de perte d'autonomie et celles âgées de plus de 60 ans, bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APA). Les 18 logements par village, se répartiront dans deux maisons familiales identiques très proches l'une de l'autre. Ces deux maisons disposeront d'espaces partagés permettant la rencontre et les échanges entre les résidents. Il s'agira de la cuisine et d'un grand salon. A côté de ces espaces partagés et des chambres, un espace privatisable et modulable est prévu pour l'isolement d'un résident le temps d'une visite ou d'un examen médical. Des personnes ont déjà manifesté leur intérêt pour intégrer ces structures lorsqu'elles seront construites. En effet, le délitement des solidarités tant familiales que de voisinage, provoqué par les mutations sociologiques du dernier quart du XX^e siècle dans les campagnes, entraîne un isolement de plus en plus difficile à supporter à partir d'un

certain âge. Avec l'augmentation du vieillissement de la population, s'imposera la multiplication des réalisations de ce type de structure.

Si l'enquête publique concerne uniquement Saint-Thomas, il s'agit d'un programme plus vaste qui touche aussi deux autres communes, très proches. Il s'agit de Sainte-Foy-de-Peyrolières et de Bragayrac (Fig. 4). En effet, l'association ITÔ qui assure le projet de cet habitat inclusif, soutenue par ces trois communes, le département de la Haute-Garonne, un bailleur social OPH 31, propose la création de 54 logements d'accueil dans un périmètre très restreint. Chaque site est spécialisé dans un domaine, Sainte-Foy-de-Peyrolières dans des activités urbaines, Bragayrac dans des activités de sport/santé et Saint-Thomas nature et sport. Entre ces 3 établissements, une navette bus est prévue pour que des résidents puissent participer à des activités proposées par les deux autres résidences d'hébergement.

Entre les 3 sites retenus, les distances sont très courtes. On compte de Saint-Thomas à Bragayrac, 4,5 km, de cette dernière commune à Sainte-Foy-de-Peyrolières, 6,5 km et de celle-ci à Saint-Thomas, 6 km. La proximité des 3 villages autorise une mutualisation des services et de certains postes de travail, qui permet un peu de minimiser les coûts de fonctionnement et donc de proposer des tarifs de location plus intéressants aux pensionnaires.

La philosophie de cette association s'inscrit, non seulement dans une approche sociale de l'accompagnement des personnes en voie de vieillissement, mais plus largement dans le respect des aspirations de chaque individu. Cette association loi 1901, contrairement à des porteurs privés, n'a pas vocation à faire des bénéficiaires. Elle ne recherchera que l'équilibre financier et c'est pour cela qu'elle a opté pour 54 logements proches les uns des autres, permettant de faire des économies d'échelle pour offrir des possibilités de loyers très bas en fonction des critères sociaux fixés par les services de l'Etat.

Fig. 4 Localisation des 3 projets ITÔ

