

Rapport du CE Dossier n° E24000002/31

DEPARTEMENT DE HAUTE GARONNE

COMMUNE de SAINT-THOMAS

Arrêté du 13 mai 2024

n° 2024-10

SECONDE PARTIE

CONCLUSIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Dossier n° E24000002/31

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

Jean-Pierre WOLFF
Commissaire Enquêteur

Sommaire

1. INTRODUCTION	p. 67
2. L'OBJET DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE	p. 68
3. CONCLUSIONS JUSTIFIÉES SUR LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE	p. 69
4. CONCLUSIONS JUSTIFIÉES SUR LA DECLARATION DE PROJET N° 1 EMPORTANT MISE EN COMPATIBILITÉ DU PLU DE SAINT-THOMAS PORTANT SUR LA CRÉATION D'UN HABITAT INCLUSIF	p. 71
4.1. Au sujet du projet n° 1 emportant mise en compatibilité du PLU	p. 71
4.2. Au sujet du projet d'habitat inclusif	p. 73
5. AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR SUR CE PROJET	p. 75

1. INTRODUCTION

Toutes les enquêtes publiques sont particulières même si elles peuvent concerner des objets communs comme la modification d'un PLU, l'installation d'un parc photovoltaïque ou toucher au projet d'une infrastructure. Dans cette seconde partie, il s'agit d'apporter des conclusions motivées et un avis circonstancié sur l'objet de l'enquête publique que l'on termine. Pour cela, il est important de rappeler les grandes étapes de celle-ci et les faits marquant la caractérisant.

A l'issue de l'enquête publique conduite par mes soins au sujet du *projet n°1 emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Thomas portant sur la création d'un habitat inclusif*, je tiens à préciser que les conclusions et l'avis que je vais exprimer dans cette seconde partie de ce document, complètent la première partie dans laquelle les éléments amplement décrits et les propos avancés, annoncent déjà ce qui va suivre.

Néanmoins, même si ces deux parties composant ce document sont étroitement interdépendantes, elles peuvent se lire séparément l'une de l'autre. Cependant, il est plus logique de les lire, l'une après l'autre, pour bien s'imprégner du contexte et de la singularité de l'objet de cette enquête publique. Dans cette seconde partie, je rappellerai rapidement les observations, les analyses et les jugements portés dans la première partie, pour étayer mes conclusions définitives et mon avis étayé sur l'objet de cette enquête publique.

Cette seconde partie, contrairement à la première qui porte plus sur l'objet, l'inscription réglementaire et le déroulement même de l'enquête publique, porte sur le bilan de l'enquête publique contenant les conclusions et l'avis du commissaire enquêteur. Elle constitue également la synthèse de l'ensemble du document.

2. L'OBJET DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Il concerne *la déclaration de projet n°1 emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Thomas portant sur la création d'un habitat inclusif*. Ce projet d'habitat inclusif porté par l'association ITÔ, est appuyé par la commune de Saint-Thomas depuis plusieurs années et une délibération du conseil municipal datée du 22 septembre 2022 reconnaît déjà l'utilité publique de celui-ci (annexe n° 1).

Mais pour cela, le PLU de Saint-Thomas datant de 2007, doit faire l'objet d'une mise en compatibilité, pour pouvoir accueillir de l'habitat inclusif. En effet, les parcelles concernées par ce projet sont classées en zone naturelle (Ne) et donc non constructibles.

Les 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 encadrent cette procédure.

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 passe 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 ne dépasse pas au maximum les 20% de la parcelle, la hauteur des constructions n'excède pas les 6 mètres entre le sol et le faîtage et se trouve à au moins 5 mètres de toutes les voies proches.

Cette mise en compatibilité du PLU de Saint-Thomas est liée à la réalisation d'un habitat inclusif. Ce terme « inclusif » renvoie à plusieurs acceptations. La définition la plus diffusée actuellement traite d'un habitat réservé à des personnes âgées (minimum 60 ans) et/ou en perte d'autonomie plus ou moins avancée.

Dans la littérature comme dans le dossier fourni, il est fait mention d'habitat inclusif ou d'habitat partagé. Il concerne uniquement des personnes âgées de plus de 60 ans bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APA) et des personnes de plus de 65 ans, atteintes d'un début de perte d'autonomie (pathologies neuro-évolutive débutantes). Les 18 personnes accueillies au maximum par ce village se répartiront dans deux maisons familiales identiques et très proches, dans le cas de Saint-Thomas.

Le projet de cet habitat inclusif se développe sur 3 communes proches les unes des autres (Saint-Thomas, Sainte-Foy-de-Peyrolières et Bragayrac) pour des raisons d'équilibre économique en mutualisant des moyens humains entre les 3 réalisations. A Saint-Thomas, il se compose de deux maisons familiales abritant 18 personnes et d'un local banalisé pour proposer différentes activités et pouvant accueillir des personnes et des activités extérieures aux maisons familiales. Dans le cas de Saint-Thomas, le projet est localisé à 500 mètres et en contrebas du centre bourg sur des parcelles communales permettant de baisser le coût de l'opération par la mise à disposition du foncier par un bail emphytéotique de 61 ans.

3. CONCLUSIONS JUSTIFIÉES SUR LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

En fonction des éléments délibératifs, décisionnels, législatifs et réglementaires suivant :

- la délibération prise le 22 septembre 2022 par le conseil municipal de Saint-Thomas pour un projet de réalisation d'un habitat inclusif, impose la mise en compatibilité du Plan Local d'Urbanisme (PLU) pour la création d'un habitat inclusif sur des parcelles communales en zone naturelle N (annexe n° 1),
- conformément aux 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,
- suite à la décision n° 2023ACO134 du 22 août 2023 de la MRAe Occitanie rendant un avis sur le projet habitat inclusif de Saint-Thomas (annexe n° 15),
- par décision n° E24000002/31, le 10 janvier 2024, le Tribunal Administratif de Toulouse a désigné comme commissaire enquêteur pour mener cette enquête publique, M. Jean-Pierre Wolff (annexe n° 7),
- suite à la décision n° n° 2024-10 du conseil municipal de Saint-Thomas du 2 avril 2024, imposant une concertation préalable au projet porté par ITÔ, association loi 1901, (annexe n° 2),
- suite à la tenue de la concertation préalable du 3 au 27 mai 2024, (annexe n° 3),
- suite au bilan de cette concertation ne montrant aucune opposition à ce projet, (annexe n° 5),
- suite aux réunions de préparation avec le commissaire enquêteur en présentiel, par visio et par téléphone, ont été fixé la durée de l'enquête publique, du vendredi 31 mai à partir de 14.00 au lundi 1^{er} juillet 2024 jusqu'à 17.00, les dates des permanences et les modalités de communication,
- suite à l'arrêté municipal n° 2024-10 de la commune de Saint-Thomas du 13 mai 2024 portant sur la réalisation de l'enquête publique, (annexe n° 6),
- suite à la publication dans les éditions papiers et électroniques de *La Dépêche du Midi* des 16 mai et 7 juin 2024, de l'affichage de l'avis d'enquête publique, (annexes n° 10 et 12),
- suite à l'avis d'enquête publique précisant les dates de début et de fin de l'enquête publique, les dates et le lieu des permanences, du siège de l'enquête publique, des modalités de dépôt des observations par le public, du nom et de l'adresse du commissaire enquêteur, (annexe n° 8),

- suite à la mise à disposition à la mairie du dossier papier de l'enquête publique et sur son site web de la version électronique de ce même dossier, (annexe n° 14),
- suite à la mise à disposition à la mairie du cahier de remarques, de l'adresse du commissaire enquêteur à la mairie de Saint-Thomas,
- suite à la tenue des permanences et du contenu du registre des remarques, (annexe n° 20),
- suite à ces deux visites sur le terrain avant le début et durant l'enquête publique,

je peux affirmer que les procédures de préparation et de déroulement furent totalement respectueuses du droit.

Si toutes les étapes de cette enquête publique ont pu se dérouler de façon régulière et conforme à la loi, je dois remercier le secrétariat de cette mairie, la 1^{ère} adjointe au maire impliquée particulièrement dans le suivi de ce dossier et M. le maire de Saint-Thomas, pour leur totale disponibilité durant cette période très lourde par les échéances électorales en cours à ce moment-là (élections européennes du 9 juin 2024 et 1^{er} tour des élections législatives du 30 juin 2024).

Le seul regret du commissaire enquêteur concerne la participation du public qui avait à sa disposition 4 permanences qui s'échelonnaient sur un peu plus d'un mois (32 jours). La concertation préalable (aucune remarque) sur ce projet d'habitat inclusif qui intéresse déjà plusieurs couples engagés pour s'y établir après sa construction et donc *a fortiori* fortement intéressés. L'enquête publique qui a suivi, n'a guère mobilisé la population. Une seule personne, lors de la dernière permanence est venue s'informer du projet et a laissé une remarque, certes positive pour le projet (annexe n° 20), mais bien seule par rapport aux moyens mobilisés par la commune. Le commissaire enquêteur le déplore à un moment où l'on réclame plus de démocratie directe ou participative mais où l'individualisme devient un fait incontournable.

La conclusion du commissaire enquêteur quant au déroulement de l'enquête publique est positive. Rien n'est venu la perturber en quoi que ce soit.

4. CONCLUSIONS JUSTIFIÉES SUR LA DÉCLARATION DE PROJET N° 1 EMPORTANT MISE EN COMPATIBILITÉ DU PLU DE SAINT-THOMAS PORTANT SUR LA CRÉATION D'UN HABITAT INCLUSIF

4.1. Au sujet du projet n° 1 emportant mise en compatibilité du PLU

Le commissaire enquêteur après avoir pris connaissance des pièces suivantes :

- le projet d'habitat inclusif porté par ITÔ, inscrit le sous-secteur (Nei), respecte les réglementations en matière de construction 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,
- la délibération prise le 22 septembre 2022 pour un projet de réalisation d'un habitat inclusif sur deux parcelles communales limitrophes, impose la révision du Plan Local d'Urbanisme (annexe n° 1),
- l'avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de l'Occitanie du 22 avril 2023, (annexe n° 15),
- l'avis de la Chambre d'agriculture de la Haute-Garonne du 18 janvier 2024, (annexe n° 16),
- l'avis de la Direction Départementale des Territoires du 14 septembre 2023, (annexe n° 17),
- l'avis de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat d'Occitanie du 17 janvier 2024, (annexe n° 18),
- l'avis du SDIS 31 du 16 janvier 2024, (annexe n° 19)
- la remarque de M. le directeur du SMEAT sur la localisation du projet par rapport au centre bourg lors de la réunion du 1^{er} février 2024,
- l'avis favorable de la maire adjointe de Sainte-Foy de Peyrolières, chargée de l'urbanisme, lors de la réunion 1^{er} février 2024,
- les réponses faites par M. le maire de Saint-Thomas aux remarques du commissaire enquêteur,
- le bilan entre avantages et désavantages de ce projet pour la commune de Saint-Thomas et les futurs habitants est largement positif, reproduit ci-dessous (Tab. 1),

considère que face à un seul avis, de surcroît positif, à ses interrogations et à ses demandes complémentaires d'informations à M. le maire de Saint-Thomas par rapport au projet d'habitat inclusif, il n'y a pas lieu de s'opposer d'une façon ou d'une autre à cette déclaration de projet n° 1 emportant mise en compatibilité du PLU de Saint-Thomas.

Tab. 1 Le bilan éléments négatifs/éléments positifs

Eléments négatifs	Eléments positifs
Localisation à 500 m en contre-bas du bourg.	Dans un cadre paysager de très grande qualité (trame verte, forêts, haies, retenue d'eau ouverte à la pêche, espace de loisirs et de sport).
Route départementale à la déclivité forte entre le bourg et le futur habitat partagé pour des résidents âgés.	Mise en place d'une navette par l'association ITÔ pour permettre aux résidents de se retrouver au centre bourg (école, mairie, école de musique, église, panorama superbe sur les Pyrénées, ...) ou dans les autres communes pour effectuer différentes activités
Absence d'activités commerciales dans le bourg.	Présence de commerce à Sainte-Foy de Peyrolières où se trouvera un autre habitat inclusif de la même association
	Présence de plusieurs associations dans le village qui peuvent s'ouvrir aux résidents des maisons familiales et développer des partenariats en fonction des attentes des résidents.
	Ouverture d'activités dans les locaux et le jardin des maisons familiales (atelier de jardinage, cours de cuisine, ateliers divers en fonction des demandes des résidents).
	Habitat respectant l'environnement (forme, hauteur, utilisation du bois et de matériaux biosourcés et sur petits pilotis)
	Habitat économe en énergie.
	Maintien dans la commune d'habitants âgés qui se seraient sans doute retrouvés dans un EHPAD localisé ailleurs.
	Recréer un sentiment de sécurité pour des personnes seules par un accompagnement au quotidien par des personnes.
	Etre assuré (e) d'un suivi médical plus sérieux qu'en étant seul et en se négligeant en matière de santé.
	Création d'emplois dans la structure même et d'autres mutualisés entre les 3 villages abritant des maisons partagées de l'association ITÔ.
-	Impacts économiques sur la commune (emplois, achats de produits auprès d'agriculteurs
	Coûts totaux (location, ensemble des charges,...) permettent, en fonction des revenus et des aides sociales des collectivités, d'accueillir une population rurale avec des revenus faibles.

4.2. Au sujet du projet d'habitat inclusif

Le commissaire enquêteur tient à rappeler quelques éléments d'analyse et de soutien à ce projet d'habitat inclusif :

- Sur le plan général

- Le vieillissement de la population se généralise et s'accélère. En effet, comme l'indique Chantal Brutel, « *Quelles que soient les hypothèses formulées sur la fécondité, la mortalité et les migrations, la croissance de la population métropolitaine sera assurée jusqu'en 2025, mais à un rythme annuel moyen inférieur à celui observé au cours des 50 dernières années. En 2050, la France métropolitaine comptera de 58 à 70 millions d'habitants selon les différents scénarios retenus. À cet horizon, plus du tiers de la population sera âgée de plus de 60 ans, contre une sur cinq en 2000.* » (Economie et statistique n° 355-356, 2002).
- Actuellement le vieillissement de la population de Saint-Thomas est bien visible puisque 35 habitants ont plus de 75 ans et plus, sur une population de 514 âmes en 2024. Si l'on ajoute les habitants de plus de 75 ans dans les communes proches et à moins de 15 kilomètres de Saint-Thomas, Bragayrac, Empeaux, Seysses-Savès, Sabonnères, Saint-Lys et Sainte-Foy de Peyrolières, l'INSEE décompte au 1^{er} janvier 2021, 1165 personnes. Si le chiffre a bougé, c'est sans doute pour s'accroître.
- Les maisons de retraite traditionnelles, les résidences autonomie, les résidences services et les EHPAD ne sont pas les seuls lieux d'accueil pour une population en voie de vieillissement et qui dispose encore d'une certaine autonomie. Les difficultés rencontrées par ces établissements qu'ils soient publics, religieux, associatifs ou privés ne sont plus à même, à eux seuls, d'accueillir les seniors qui ne peuvent plus ou ne souhaitent plus rester chez eux, qu'ils soient encore en couple ou seuls.
- Les difficultés financières de ces EHPAD qui font ce qu'ils peuvent pour accompagner des résidents en perte plus ou moins avancées d'autonomie, doivent pouvoir s'appuyer sur un réseau de maisons partagées qui serait un filet pour éviter l'asphyxie des maisons de retraite.
- La recherche de la rentabilité pour les grands groupes qui possèdent et ou gèrent des résidences avec services pour personnes âgées et des EHPAD, est contraire à l'éthique de certaines associations. Pour cela, le développement de petites structures de taille humaine et dans lesquelles des personnes encore assez « jeunes » 60, 65 et 70 ans viendraient partager un projet de bien vivre commun, est à encourager.
- Les expériences réussies de maisons partagées ou d'habitat inclusif, plaident pour soutenir leur développement d'une façon généralisée.

- La petite taille de ces maisons partagées est une garantie pour un fonctionnement le plus harmonieux possible, surtout en le comparant aux grosses structures dépassant la centaine de pensionnaires.

- **Au sujet du projet d'ITÔ**
 - L'association ITÔ, association loi 1901, sans but lucratif porte un projet d'habitat inclusif intégré dans 3 communes proches les unes des autres (5 à 7 km).
 - Les 3 projets se composent de 18 logements, donc en tout pour les 3 communes, il s'agirait de 54 logements.
 - Ces projets concernent prioritairement des personnes pouvant bénéficier de l'aide à la vie partagée, d'un montant maximal de 10000 €/an, en fonction des revenus. Pour les couples, une seule des deux personnes hébergées, pourra bénéficier de celle-ci.
 - Pour Saint-Thomas, l'association ITÔ met en avant la spécialisation « sport-santé » avec la présence d'un parcours sportif, d'un petit lac, d'un cours de tennis, d'une zone de loisirs et la construction à proximité des 2 maisons familiales, d'un local sportif.
 - A travers ce projet, il s'agit de favoriser « le vivre ensemble », combinant le « libre choix » et le « chez soi » en accompagnant et en stimulant les résidents en partageant la préparation et le partage des repas, des activités de jardinage, de bricolage en fonction des souhaits des personnes et en gardant le contact avec l'extérieur.
 - Une attention particulière est portée à l'environnement, à la nature et à la vie par les choix de localisation, des matériaux de construction, les parti-pris architecturaux, qui peuvent aider les habitants à surmonter les difficultés de l'avancement dans le grand âge.
 - Ce projet s'inscrit dans un territoire par les emplois créés, les échanges économiques avec des artisans, des agriculteurs et différents acteurs locaux, en tissant des liens multiformels qui peuvent bénéficier aux résidents.
 - Ce n'est pas un enfermement pour les personnes accueillies mais c'est au contraire leur permettre de rester le plus longtemps possible dans des relations d'ouverture avec toutes les composantes du milieu.

Le commissaire-enquêteur, au vu des éléments précédents, soutient ce projet qui bénéficiera aussi bien aux résidents qu'au territoire qui le porte.

5. AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR SUR CE PROJET

Le commissaire enquêteur en prenant en compte la participation et la remarque d'une seule personne par rapport au projet de modification partielle du PLU et surtout du projet d'habitat inclusif de Saint-Thomas, de l'avis de la MRAe d'Occitanie, de ceux des PPA et en particulier celui du directeur de la SEMAT, du déroulement de l'enquête publique, des visites sur le terrain, des rencontres avec M. le maire et de sa première adjointe fortement investie dans ce projet et des réponses de M. le maire à ses questions (Tab. 2), émet une petite réserve sur la localisation à 500 mètres du centre bourg mais dans un site paysager de grande valeur et donne, au vu du bilan du projet (Tab. 1), **un avis très favorable** à la déclaration de projet n° 1 emportant la mise en compatibilité du PLU de Saint-Thomas.