

PIECE 2

Département de la Haute-Garonne

Commune de CARAMAN 31460

ENQUÊTE PUBLIQUE UNIQUE relative à
 « *L'élaboration du plan local d'urbanisme et la révision du zonage d'assainissement des eaux usées et pluviales de la commune de Caraman.* »

CONCLUSIONS

PLU



PIECE 2

CONCLUSIONS MOTIVEES

Henri GARRIGUES
Commissaire enquêteur

Référence Tribunal Administratif n° E18000207 / 31

Les conclusions ci-après ne portent que sur la partie

« Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Caraman »

(PLU)

PIECE 2

SOMMAIRE

CONCLUSION MOTIVEE

PLAN LOCAL D'URBANISME

I – RAPPEL DE L'OBJET DE L'ENQUÊTE

- | | |
|---------------------------------------|-----|
| 11. Origine et contexte du projet | p 6 |
| 12. Objet du projet de PLU | p 6 |
| 13. Type d'enquête et cadre juridique | p 6 |

II - RESPECT DES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES

- | | |
|--|-----|
| 21. Période | p 6 |
| 22. Participation du public | p 7 |
| 23. Incidents survenus | p 7 |
| 24. Climat de l'enquête | p 7 |
| 25. Composition du dossier d'enquête | p 7 |
| 26. Appréciation du dossier d'enquête | p 8 |
| 27. Avis des PPA sur le projet d'enquête | p 8 |
| 28. Régularité de la procédure | p 9 |

III – CONCLUSIONS PARTIELLES ET MOTIVEES DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

- | | |
|---|------|
| 31 - Bases de l'élaboration du PLU | p 10 |
| 32 - Eléments majeurs constitutifs du PLU | p 11 |
| 32-1 Evaluation du projet par rapport aux documents structurants (PADD
– ScoT – Politiques nationales appliquées à des domaines majeurs) | p 11 |
| 32-2 Gain opéré par le passage de POS en PLU | p 13 |

32-3 Consommation de l'espace	p 13
32-4 Les OAP	p 14
32-5 Mixité sociale et typologie de l'habitat	p 15
32-6 Développement économique	p 15
32-7 Déplacements et transports	p 16
32-8 Desserte numérique	p 16
32-9 Biodiversité et continuités écologiques	p 16
32-10 Patrimoine paysager	p 17
32-11 Emplacements réservés	p 17
32-12 Le règlement	p 18
32-13 Les indicateurs	p 18
IV - Analyse bilancielle et avis du commissaire enquêteur	p 19
III – CONCLUSION MOTIVEE FINALE DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR	p 21

+++++++

LEXIQUE :

CDPENAF : Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

DDT : Direction Départementale des Territoires

DOG : Document d'Orientations Générales

EBC : Espace Boisé Classé

FILOCOM : Fichier des Logements par Communes

INSEE : Institut National des la Statistique et des Etudes Economiques

LLS : Logement Locatif Social

Loi SRU : loi Solidarité et Renouvellement Urbain

Loi ENE : loi d'Engagement National pour l'Environnement

Loi ALUR : loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Renové

MOA : Maître d'OuvrAge

OAP : Orientation d'Aménagement et de programmation

PA : Permis d'Aménager PC : Permis de Construire DP : Déclaration Préalable de travaux

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durables

PETR du Pays Lauragais : Pôle d'Equilibre Territorial et Rural

POS : Plan d'Occupation des Sols

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PPA : Personne Publique Associée

RNU : Règlement National d'Urbanisme

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SMEA Réseau 31 : Syndicat Mixte de l'Eau et de l'Assainissement de la Haute-Garonne

TVB : Trame Verte et Bleue

1 – RAPPEL DE L’OBJET DE L’ENQUÊTE

11. Origine et contexte du projet :

Caraman disposait d’un plan d’occupation du sol (POS) jusqu’à sa caducité en mars 2017 ; depuis plus d’un an, la commune est assujettie (RNU) à la constructibilité limitée aux parties actuellement urbanisées.

Délibérations municipales de référence :

- 16 juillet 2018, le Conseil municipal prescrit d’arrêter le projet de PLU ;
- 18 février 2019, le Conseil municipal prescrit une enquête publique unique sur les projets PLU et assainissement des eaux usées et pluviales.

12. Objet du projet de PLU :

Les principales caractéristiques du projet consistent à :

- Organiser durablement le développement de Caraman à l’horizon 2030 pour accueillir environ 830 habitants supplémentaires ;
- Conforter le rôle de « pôle de proximité » dans le bassin de vie « Lanta - Caraman » ;
- Conforter l’autonomie économique et la complémentarité des territoires à l’échelle du Pays Lauragais ;
- Améliorer les déplacements et les infrastructures de transport ;
- Valoriser le patrimoine architectural, paysager et environnemental tout en préservant les espaces naturels et agricoles ;
- Gérer les ressources et prévenir les risques.

13. Type d’enquête et cadre juridique

Il a été procédé à une enquête publique unique portant sur les projets d’élaboration du Plan Local d’Urbanisme (PLU) et de révision du zonage d’assainissement des eaux usées et pluviales.

Cette enquête s’inscrit dans le contexte juridique ci-après :

- Code de l’urbanisme et notamment ses articles L.153-19 et R.153-8 ;
- Code Général des Collectivités Territoriales et notamment ses articles L.2224-10 et R.2224-8 ;
- Code de l’Environnement et notamment ses articles L.123-1 et suivants, et R.123-9 ;
- Des différentes délibérations municipales énumérées en Pièce 1 Rapport § A/4 – 1.

II - RESPECT DES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES

21. Période :

L’enquête s’est déroulée pendant trente-deux jours consécutifs, du lundi 11 mars 2019 à 09H00 au vendredi 12 avril 2019 à 12H00.

Le siège de l’enquête était situé en Mairie de Caraman 19, cours Alsace-Lorraine 31460.

22. Participation du public :

22-1 : Observations

22-1a : **Nombre d'observations** : 34 en version écrite (registre ou lettre) et 8 courriels.

Certaines personnes (6) ayant écrit à plusieurs reprises sur le même thème ou transmis rigoureusement un document identique par voie écrite et par voie électronique, on dénombre en fait **36** observations au total.

22-1b : **Registre dématérialisé** : 121 visiteurs sur le site de l'enquête – 177 visites – 12 observations déposées – 07 observations publiées – 05 observations non publiées – 407 visualisations de documents – 614 téléchargements. 2 spams recensés, qui n'ont eu aucune influence sur le dossier électronique de l'enquête publique.

Par rapport à l'unique version papier traditionnelle, disponible en Mairie, j'observe que le registre dématérialisé a permis à de nombreuses autres personnes de consulter le dossier (visites, téléchargements...).

22 – 2 : Expression du public

- Demande de constructibilité : 13 observations (36 %)
- Demande d'information plus ou moins liée à des terrains potentiellement constructibles, situés non loin de sa propriété (crainte de nuisances futures, etc...) : 10 observations (28,1 %)
- Interrogation sur l'avenir de son terrain : 4 observations (11 %)
- Emplacement réservé : 3 observations (8,4 %)
- Contestation de la perte de constructibilité sur son terrain : 2 observations (5,5 %)
- Considérations plus générales sur le projet de PLU : 2 observations (5 %)
- Assainissement : 3 observations (6 %)

En cours d'enquête, j'ai pu entendre dire qu'une évolution était attendue à Caraman dans le domaine de l'urbanisme et que le projet de PLU incarnait cette dynamique. A aucun moment, je n'ai senti la population rencontrée hostile au projet, ou désireuse de présenter un projet différent. Par rapport aux requêtes du public, j'en ai retenu deux, qui font l'objet des recommandations 2 et 3 en conclusion. Dans les deux cas, il n'y a pas d'atteinte aux surfaces respectives, il s'agit uniquement de reconfigurations.

23. Incidents survenus :

Aucun.

24. Climat de l'enquête :

Excellent.

25. Composition du dossier d'enquête :

Réalisation du dossier : Agence CITADIA.

0 PROCEDURE

1 RAPPORT DE PRESENTATION

Pièces 1.1 et 1.2

2 PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durables)

3 REGLEMENT ECRIT ET DOCUMENTS GRAPHIQUES

4 ANNEXES

5 OAP (Orientations d'Aménagement et de Programmation)

Le détail de chaque pièce évoquée ci-dessus figure en Pièce 1 – Rapport – composition du dossier A/4 – 2.

26. Appréciation du dossier d'enquête

Dossier de qualité, les orientations du PADD et les prescriptions du SCOT y sont très bien retranscrites dans la pièce 1.2 (justification). Le règlement est accessible, et fourni en illustration de prospects. Certaines pièces du dossier (1.1 et 1.2) gagneraient à plus de clarté dans la forme. Des corrections mineures sont proposées en Pièce 1 (Rapport - § C/2 – 1).

27. Avis des PPA sur le projet d'enquête

Ces dernières apportent une vision critique et donnent l'occasion à la commune de justifier ses choix, mettant parfois l'accent sur les décalages qui peuvent exister entre l'application stricte de règlements et les conséquences de leur mise en application sur le terrain.

Par ailleurs, ces avis permettent de « confronter » le projet aux dernières évolutions législatives et réglementaires en matière d'aménagement du territoire (cf : Rapport de synthèse DDT page 1/14 § 1).

Bilan des avis :

Organisme	Réserve	Observation	Néant
Ministère Défense		1	
Chambre des Métiers			x
Conseil Départ 31		2	
SDEHG		1	
CDPENAF	3		
DDT 31	5		
SCoT Lauragais		2	
Chambre Agriculture	1	6	
SDIS		2	
CCI		2	
Commune Beauville			x

L'ensemble des PPA a donné un avis favorable au projet, accompagné pour certaines personnes associées de la nécessité de prendre leur avis en considération.

Point particulier : Le 22 mars 2019, le SMEA - Réseau 31 a fait parvenir au commissaire enquêteur par voie de courrier électronique (RE2) une requête concernant le projet d'implantation d'un nouveau réservoir d'eau potable (cf : Pièce 1 – Rapport - § D/5 – Réponses aux observations du public).

La totalité des avis des PPA peut être consultée dans les annexes du rapport, ainsi que les réponses apportées par le maître d'ouvrage.

28. Régularité de la procédure

A l'issue des 32 jours d'enquête, j'ai pu constater le respect des obligations réglementaires concernant la préparation et le déroulement de l'enquête, notamment sur les points suivants :

- Application de l'arrêté municipal du 18 février 2019, prescrivant une enquête publique sur les projets d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) et de révision du zonage d'assainissement des eaux usées et pluviales ;
- Désignation du commissaire enquêteur, monsieur GARRIGUES Henri, par décision du Président du Tribunal Administratif de Toulouse en date du 03 janvier 2019 ;
- Le dossier réalisé par l'agence CITADIA comportait les informations réglementaires et les éléments essentiels, exposés de manière claire permettant la compréhension et l'appréciation du projet ;
- Avis des Personnes Publiques Associées joints au dossier d'enquête ;
- Publication de l'avis d'ouverture d'enquête dans la presse (deux journaux), quinze jours au moins avant le début de l'enquête et répétée dans ces mêmes journaux dans les huit premiers jours de l'enquête ;
- Affichage de l'avis d'enquête en Mairie et sur les panneaux d'affichage de la commune pendant les durées réglementaires ;
- Entre le 11 mars 2019 à partir de 09H00 jusqu'au 12 avril 2019 à 12H00, le public a eu la possibilité de s'exprimer librement, par voie écrite, par envoi de document, ou par voie électronique (24H/24H) de s'adresser au commissaire enquêteur ;
- Pendant la durée de l'enquête publique, le public a pu émettre ses observations et propositions dans des conditions nominales :
 - sur le registre d'enquête disponible en mairie,
 - par courrier postal à «Mairie de Caraman – 19, cours Alsace-Lorraine- 31460 Caraman», en inscrivant la mention suivante sur l'enveloppe «*à l'attention du commissaire-enquêteur*»,
 - par courrier électronique adressé au commissaire enquêteur à l'adresse suivante : plu-caraman@mail.registre-numerique.fr,
 - sur le registre dématérialisé accessible sur le site suivant : <https://www.registre-numerique.fr/plu-caraman>

Les courriers, les observations écrites ou transmises par voie électronique devaient être parvenus au siège de l'enquête pour le vendredi 12 avril 2019 à 12 h, heure de clôture de l'enquête publique. Aucun retard n'a été observé.
- Le PV de synthèse des observations a été remis au maître d'ouvrage trois jours après la clôture de l'enquête ; le rapport et les conclusions motivées du commissaire-enquêteur lui ont été également remis dans les trente jours après la fin de l'enquête.
- Le registre d'enquête a été ouvert (totalité des documents papier paraphés) le 19 février 2019 à 15 heures et clos et signé le vendredi 12 avril 2019 à 14 heures ;
- Quatre permanences tenues dans le respect (lieu et horaires) des conditions définies dans l'arrêté municipal du 18 février 2019, en variant les jours des permanences ;
- Le principe d'enquête unique avec rapport commun et conclusions motivées du commissaire enquêteur pour chacun des thèmes PLU et Assainissement eaux usées – eaux pluviales, est respecté ;

En conséquence, je suis d'avis que l'enquête s'est déroulée conformément aux instructions préalablement établies.

III – CONCLUSIONS PARTIELLES ET MOTIVEES DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

31 - Bases de l'élaboration du PLU :

Avant d'aborder les conclusions proprement dites, il m'apparaît utile de résumer les choix initiaux majeurs communaux qui ont permis d'élaborer le PLU présenté à l'enquête publique. Ces derniers sont d'autant plus déterminants qu'ils conditionnent le volume de logements à bâtir pour l'accueil de nouveaux habitants et ont une incidence directe sur la surface communale ouverte à l'urbanisation. Ces données purement théoriques et chiffrées à ce stade du projet constituent le véritable socle pour l'avenir de l'urbanisme communal dans les dix à quinze prochaines années.

En 2012, la commune comptait 2 366 habitants répartis dans 991 résidences principales. Le nombre moyen de personnes par ménage à cette date était évalué à 2,39. Cette taille moyenne des ménages a diminué entre le recensement de 1999 et 2012, passant de 2,52 à 2,39 personnes par ménage. Cette tendance s'est poursuivie au-delà de 2012 s'expliquant notamment par un phénomène de desserrement des ménages. Identifiée comme pôle de proximité au sein du bassin de vie Lanta-Caraman, le SCoT du Pays Lauragais a prescrit un objectif de production maximum de 630 logements pour la commune.

Trois scénarios de développement pour la période 2017-2030 ont été étudiés par la municipalité afin de préciser le dimensionnement du Plan Local d'Urbanisme (PLU) à l'horizon 2030. Les Elus ont finalement opté pour le scénario 3 dit de croissance dit « intermédiaire » entre la fourchette haute donnée par le SCOT et la croissance dite au « fil de l'eau » (poursuite de l'évolution observée entre 1999 et 2012).

Caraman souhaite conforter son rôle de « pôle de proximité » à l'échelle du bassin de vie, tout en maîtrisant son développement. Afin de définir un objectif de logements à produire pour accueillir cette population, le scénario prend en compte une poursuite de la baisse du nombre de personnes par foyer dans les années à venir, en lien avec le desserrement des ménages, mais également de nombreux autres facteurs. Ainsi, la commune acte un scénario maîtrisé en vue d'accueillir environ **830 habitants** (par rapport à 2016), ce qui porterait le nombre théorique total d'habitants à **3 286** en 2030, et se traduirait par les données chiffrées suivantes : **455 nouveaux logements**, 59 nouveaux habitants et 32 nouveaux logements par an, le ratio de personnes par ménage passerait de 2,39 (2012) à 2,20. La commune compterait en tout 1 495 résidences principales.

Au regard du scénario de développement retenu par la collectivité à l'horizon 2030 et dans le respect des prescriptions du SCOT du Pays Lauragais, le besoin foncier est compris entre 22,7 et 30,3 hectare en fonction de la densité retenue. En conséquence, compte-tenu du besoin en logements résidentiels pour la période 2017-2030, la commune se fixe l'objectif d'atteindre une densité moyenne de **17,5 logements/ha** à l'horizon 2030, soit un besoin foncier de **26,1 ha** (espaces publics et équipements inclus), représentant une moyenne de **1,85 ha par an**. Cette enveloppe foncière, générant 455 logements, comprend les capacités de densification et de mutation en zones urbaines (zones UB) et les besoins en extensions urbaines (zones UC).

AU0 + AU : 373 logements sur 20,62 ha / Densification : 84 logements sur 5,4 ha en zones UB / Vacance de logements : 89, non intégrés dans le décompte par la commune.

Zone à vocation économique : Aux (extension Le Colombier) 2, 84 ha + AUf (L'Hermitte) 2,6 ha = 5,44 ha.

Soit un total de 31,54 ha (26,1 ha + 5,44 ha) consacrés aux constructions.

Le PLU de Caraman définit un objectif de modération de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers par rapport à la décennie passée afin de lutter contre l'étalement urbain et d'encourager une gestion économe de l'espace. Le but est de réduire d'au moins 30 % la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers liée au développement urbain par logement, par rapport à la consommation constatée ces dix dernières années.

32 - Eléments majeurs constitutifs du PLU

Dans la partie qui suit, j'examinerai les aspects majeurs constitutifs du PLU, chacun d'eux sera conclu par mon avis.

32-1 : PADD, ScoT, politiques nationales – 32-2 : Gain opéré par le passage de POS en PLU – 32-3 : Consommation de l'espace – 32-4 : les OAP – 32-5 : Mixité sociale et typologie de l'habitat – 32-6 : Développement économique – 37-7 : Déplacements et transports – 38-8 : Desserte numérique – 39-9 : Biodiversité et continuités écologiques – 39-10 : Patrimoine paysager – 39-11 : Emplacements réservés – 39-12 : Le règlement – 39-13 : Les indicateurs.

32-1 Evaluation du projet par rapport aux documents structurants (PADD – ScoT – Politiques nationales appliquées à des domaines majeurs) :

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (**PADD**) est le point de départ sur l'évolution de l'urbanisme communal en vue de l'élaboration du PLU. S'il n'est pas directement opposable, il introduit une démarche de projet en s'appuyant sur les enjeux et les besoins identifiés à l'issue du diagnostic territorial. Il s'applique sur la totalité du territoire communal et veille à respecter les principes énoncés aux articles L.101-1 et L et L.101-2 du Code de l'Urbanisme.

Le PADD définit les orientations en matière d'urbanisme et d'aménagement retenues par les Elus pour l'ensemble du territoire communal et constitue le cadre de référence et de cohérence dans les différentes actions d'aménagement que la commune engage sur son territoire. Les objectifs du projet du PADD ont été construits à partir :

- Des objectifs portés par le SCoT du Pays Lauragais.
- De la prise en compte des évolutions législatives (loi ALUR...).
- Des enjeux définis à l'issue du diagnostic et de l'état initial de l'environnement.
- Des priorités affichées par la commune de Caraman.

Sur la base de ces éléments, le PADD s'articule autour de cinq grands axes de réflexion eux-mêmes déclinés en objectifs (O1, O2,...) et sous-objectifs au nombre de 66.

AXE 1 : Organiser durablement le développement de Caraman à l'horizon 2030.

AXE 2 : Conforter le rôle de pôle de proximité dans le bassin de vie de Lanta – Caraman.

AXE 3 : Conforter l'autonomie économique et la complémentarité des territoires à l'échelle du Pays Lauragais.

AXE 4 : Améliorer les déplacements et les infrastructures de transport.

AXE 5 : Valoriser le patrimoine architectural, paysager et environnemental / Préserver et valoriser le cadre de vie.

Le processus d'élaboration du PLU a consisté à intégrer les enjeux du diagnostic communal aux cinq axes du PADD. Exemple de progressivité :

Enjeu du diagnostic (doc 1.2)	Axe 1 du PADD	Objectif 2 de l'axe 1	Sous-objectif 4 de l'objectif 2
Le renforcement de la centralité communale.	Organiser durablement le développement de Caraman à l'horizon 2030.	Développer un parc de logements suffisant pour répondre à l'objectif de croissance démographique à l'horizon 2030 et adapté aux spécificités locales.	Réinvestir les dents creuses et les secteurs encore non bâtis à l'intérieur des espaces urbanisés, voire les friches urbaines...

La bonne compréhension du cheminement est essentielle pour percevoir l'ensemble de la construction du PLU, et visualiser les véritables « fondations » de l'édifice. C'est également ce qu'a pu vérifier le public dans la phase de concertation, bien avant l'enquête publique, à l'occasion de réunions, par le biais de la documentation (panneaux de concertation), ou de divers articles (cf : annexes 16 à 18).

Les documents du dossier font, selon moi, bien apparaître les enjeux du diagnostic communal et leur traduction par les objectifs du PADD. Il en est de même pour la compatibilité du projet au regard des textes de lois et des documents d'urbanisme de rangs supérieurs en vigueur, à savoir :

- les 85 prescriptions du DOG du SCoT ;
- **la politique de la ville et de la concertation ;**
- **la politique du logement ;**
- **la politique des transports et des déplacements ;**
- **la politique de la ressource en eau : compatibilité avec les SDAGE Adour Garonne**

Exemple d'analyse de la compatibilité du projet avec le SCoT :

Prescription du DOG	Traduction dans le PLU
Prescription N° 15 Les espaces naturels remarquables	Le seul espace naturel remarquable identifié par le SCoT sur Caraman, en limite Est, est strictement protégé par la zone N doublée d'un EBC inconstructible.

Aussi, par rapport à :

- *La phase de concertation préalable où un registre a été mis à disposition du public, dès le mois d'octobre 2014. Une personne qui aurait participé aux réunions proposées, et pris connaissance des documents mis en lecture, pouvait à mon sens se faire une idée assez précise du projet.*
- *A la prise en compte des exigences législatives et du SCoT du Pays Lauragais ;*

Dès lors, je considère que ce mode d'élaboration du projet de PLU a été correctement effectué sur le fond et la forme.

Pour mettre en œuvre le PLU, la commune dispose de deux leviers d'action principaux que sont les OAP (§ 32-4) et le règlement (§ 32-12).

32-2 Gain opéré par le passage de POS en PLU

La commune de Caraman dispose d'un POS approuvé en 1989. Ce dernier n'intégrait pas les dispositions des lois SRU, ENE, ALUR,... Une comparaison entre les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles est néanmoins proposée.

Au bilan ce sont près de 6,55 hectares constructibles au précédent POS qui ont été rendus inconstructibles (A ou N au PLU). Cette baisse très significative s'explique, en lien avec :

- la redéfinition du projet urbain sur la commune de Caraman,
- la mise en compatibilité du PLU avec le Schéma de Cohérence Territoriale,
- les nouvelles dispositions législatives et les objectifs de modération de la consommation d'espace.

Je considère que ce gain est indéniable, et qu'il constitue une avancée majeure. A l'issue de l'enquête publique et des ajustements éventuels, ces surfaces pourront être examinées avec encore plus de précision, en liaison avec des PPA, notamment la DDT et la Chambre d'Agriculture.

Je ne conteste pas le nouveau zonage introduit par le PLU et je n'ai pas relevé d'anomalies par rapport à la réduction de surfaces constructibles. J'en veux pour preuve mes réponses au public (Pièce 1 : Rapport – partie D/5) et mes recommandations en conclusion générale (V).

32-3 Consommation de l'espace

A travers l'élaboration du document, la vocation agricole de la commune est affirmée par un zonage spécifique permettant ainsi de préserver l'outil « sol » et de créer les conditions pour conforter les exploitations existantes. 82% (2509 ha) du territoire est protégé au titre de la vocation agricole. En ajoutant les zones naturelles, c'est 94% du territoire communal préservé au titre de ces grands espaces. 6,55 ha de zones 1NA et 2NA du POS ont été reclassées en zone agricole ou naturelle. En comparaison avec le POS en vigueur, les zones U et AU diminuent globalement de 1,4 ha au profit des zones agricoles et naturelles. Cette diminution de la surface constructible présente de manière automatique un effet positif par rapport à l'artificialisation des sols.

Alors qu'en moyenne, la parcelle de terrain s'élevait à 793 m² par logement construit entre 2006 et 2016, le PLU affiche comme objectif une consommation foncière maximale de 571 m² par logement construit sur 2017-2030. Le PLU contribue à diminuer la consommation foncière par logement de l'ordre de 28%. L'objectif de 30% affiché dans le PADD est presque atteint. Avec des densités supérieures, les OAP et la traduction règlementaire du PLU devraient permettre de se rapprocher de l'objectif visé.

Aujourd'hui, pour la période 2017-2030, la municipalité propose d'afficher une enveloppe foncière à vocation mixte (habitat, services et équipements) de l'ordre de 26 hectares, soit une moyenne de 1,85 ha/an. Les besoins en production de logements sont estimés à environ 455 unités sur la période, soit une production moyenne de logement attendue chaque année de l'ordre de 32 résidences principales. La densité globale à l'échelle de Caraman serait de l'ordre de 17,5 logements par hectare (prescription du SCoT pour le pôle de proximité de Caraman visant une densité comprise entre 15 et 20 logements par hectare).

Compte-tenu de la surface relativement modeste (13 ha) de l'espace consommé dans la période précédente, la DDT estime que la modération de 30 % ne se justifie pas et qu'une dizaine de logements vacants pourrait être reprise sans modifier l'économie générale du projet. Si un dialogue doit être poursuivi sur cet aspect, les objectifs communaux me paraissent cohérents après avoir retenu le scénario 3 de développement (cf. § 31).

Pour ma part, j'observe l'effort très significatif présenté par la commune, pour la récupération de terres constructibles dans le POS, mais aussi par rapport à l'augmentation de la densité de l'habitat.

32-4 Les OAP

Les orientations d'aménagement doivent être cohérentes avec le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) et peuvent prévoir notamment les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine ainsi que de permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune.

La définition de chaque futur secteur de développement a été déterminée au regard de plusieurs critères : enjeux agricoles et environnementaux, proximité des équipements publics, projets en cours, présence des réseaux, servitudes publiques... Les principaux secteurs de projets urbains retenus par la municipalité de Caraman sont **Salères, Montplaisir, La Serre et En Rouge**. Un cahier d'OAP a été élaboré pour présenter et expliquer les grands principes à respecter: présentation des différentes formes urbaines, prise en compte de l'orientation des constructions, des réseaux, etc.

Chaque OAP est décrite avec les principes d'accompagnement suivants :

- continuité urbaine
- mixité sociale et urbaine
- accessibilité et de lisibilité des réseaux de desserte
- intégration paysagère par l'utilisation du végétal
- gestion des eaux pluviales

Les OAP comprennent également des éléments de programmation en précisant le phasage de l'urbanisation, la forme et le nombre de logements ou encore les densités attendues.

Il est à noter que dans sa réponse, le PETR du Pays Lauragais recommande « *la bonne prise en compte du cours d'eau dans l'OAP Montplaisir / Dragonnière* ».

Je confirme que les principes annoncés s'appliquent aux quatre zones définies et en particulier que :

- *l'ouverture des secteurs AU0 est conditionnée à la réalisation d'une nouvelle STEP ou à une augmentation très significative des capacités de la STEP existante ;*
- *les objectifs d'accueil des nouveaux habitants correspondent à 313 logements sur 455 attendus en 2030 ;*
- *les zones AU0 comportent chacune 20 % de logements locatifs sociaux (LLS).*

La situation de chaque OAP me paraît :

- *correspondre au mieux aux contraintes physiques du terrain particulièrement vallonné, même si certains secteurs (Salères, Montplaisir, En Rouge) présentent d'assez fortes pentes qu'il conviendra de bien évaluer avant toute construction de taille (cf. l'observation d'un aménageur immobilier :RE3) ;*
- *judicieuse par rapport à la proximité du centre de la commune, des équipements publics présents et à l'imbrication avec des zones déjà construites en extension.*

Un déséquilibre demeure entre le développement Est (beaucoup plus faible) et Ouest de la commune, mais il est avant tout dicté par les contraintes physiques.

L'implantation d'un centre commercial sur le secteur de l'Hermitage, mais également les zones AU0 d'En Rouge et La Serre du Nord peuvent être perçues comme des signes de rééquilibrage de la commune en direction de sa partie Est où se trouvent des installations

publiques majeures existantes (administration, écoles, collège...), ou futures comme le centre commercial (zone AUf).

32-5 Mixité sociale et typologie de l'habitat

En 2015, Caraman comptait 71 Logements Locatifs Sociaux (LLS), soit 7 % des résidences principales. Avec le projet présenté, d'ici 2030, 74 LLS seront réalisés, permettant d'atteindre un taux moyen communal de 10 % (16 % en 2AU), sachant que chaque commune-pôle doit atteindre 20 %.

Le règlement prévoit d'imposer la création de LLS pour toute opération créant 10 logements, et générant une surface de plancher supérieure à 2000 m². Pour la DDT, ce seuil semble élevé et devra être réévalué pour porter le seuil de déclenchement de la servitude de mixité sociale à 800 m² en zone AU. La commune conteste cet argument en prétendant que les bailleurs sociaux sont très difficilement mobilisables sur des projets n'atteignant pas au minimum 10 logements sociaux.

Les servitudes de mixité sociale sont uniquement prévues sur les zones AU et AU0, alors qu'elles pourraient également concerner les zones U (neuf et/ou réhabilitation en UA, UBa, voire UBb) afin de permettre une distribution efficace des LLS au plus près des équipements et des services.

La commune affiche une volonté de diversifier les typologies de logements et des formes urbaines (îlots constitués de petits collectifs, maisons accolées, ou séparées) et de produire des logements sociaux. Des évolutions sont attendues sur les OAP, ainsi que sur la production de LLS pour traduire cette volonté de manière opérationnelle. En dehors de toute considération financière, on peut imaginer qu'une famille qui décide de s'implanter sur la commune fait aussi un choix de qualité de vie « à la campagne » et aspire dans de nombreux cas à de l'habitat individuel. La typologie choisie doit être le résultat d'une réflexion assez fine prenant en compte un maximum de paramètres, dont les expériences locales passées.

La poursuite du dialogue avec la DDT me paraît souhaitable dans ce domaine où la commune accuse un retard certain (cf : recommandation en conclusion). L'objectif affiché de 74 LLS représente une progression significative, adaptée au rythme d'accueil de la population planifié par la commune.

32-6 Développement économique

A l'Ouest, la commune dispose d'une zone d'activité (Aux) le Colombier (5,75 ha) avec un potentiel résiduel de 1 ha, et pour s'inscrire dans les ambitions du SCoT, elle prévoit de réserver 2,8 ha supplémentaires destinés à l'extension de cette ZAE. Par ailleurs, du côté Est, la commune projette une zone (AUf) de 2,6 ha disponible pour accueillir une surface commerciale.

J'estime qu'en ce domaine en particulier, la commune anticipe correctement son développement futur, tout en ayant le souci de redynamiser le centre-bourg et les commerces de proximité. Pour ce faire, le PLU au plan graphique interdit le changement de destination des locaux commerciaux implantés en rez-de-chaussée.

32-7 Déplacements et transports

Comme indiqué en préambule du rapport, pour situer le niveau « d'isolement » de la commune, il convient de rappeler que Caraman est distante d'une quinzaine de kilomètres des trois gares SNCF environnantes et à une heure environ de Toulouse en voiture. Dans le domaine des transports en commun, le PLU ne peut pas intervenir directement car cela relève des Autorités Organisatrices des Transports. Néanmoins, l'élaboration des OAP et la recherche de densité sur la commune ont été pensées pour favoriser un éventuel déploiement des transports en commun.

Le règlement de zone a introduit à l'article 7 des dispositions permettant d'intégrer dans les opérations d'aménagement des mesures visant à assurer le stationnement en dehors de voies publiques et adapté en fonction des différentes vocations urbaines. La traversée de la commune par la route RD1 est une contrainte importante et croissante, qui nécessite des emplacements de parking de part et d'autre de l'axe routier pour assurer une fluidité de la circulation. Des modes doux (pistes cyclables et cheminements) sont prévus pour pallier au « tout-voiture » et réduire les déplacements automobiles pour les déplacements de proximité. *J'ai comptabilisé 11 emplacements réservés dédiés à cet usage, représentant globalement une surface de 3914,33 m².*

Au-delà des dispositions visant à développer les modes doux, les extensions urbaines se situent en continuité directe du tissu urbain existant afin de limiter les déplacements individuels motorisés pour les déplacements de proximité.

De par sa situation géographique et l'étalement de la commune sur plusieurs secteurs et axes de circulation, les habitants restent très dépendants de l'automobile. L'effort de concentration de l'habitat futur vers le centre urbain et l'accroissement des voies des modes de déplacements attestent de la volonté d'atténuer les nuisances inhérentes au trafic routier.

32-8 Desserte numérique

Caraman est une commune du département où l'accès à internet n'est disponible qu'avec le réseau ADSL. Bien que la fibre optique ne soit pas encore disponible, 91,65% des bâtiments bénéficient malgré tout d'un « bon haut débit » (vitesse internet de 8 Mb/s ou plus). Par ailleurs 1 antenne mobile est implantée à Caraman par Orange, SFR et Bouygues Télécom. 100% des bâtiments de la commune sont couverts en 4G par au moins un opérateur.

Ces dernières informations fournies par le maître d'ouvrage sont plus actuelles que celles figurant dans le dossier. Ce volet de la desserte numérique est très important dans le contexte géographique de la commune, ainsi que pour accompagner l'évolution démographique attendue au cours des dix prochaines années.

32-9 Biodiversité et continuités écologiques

Dans la pièce 1.2 du dossier (pages 102 à 106), des cartes particulièrement précises et renseignées indiquent la manière dont le PLU traduit la trame verte et bleue (TVB) et sa mise en compatibilité avec le nouveau SCoT. Dans sa réponse à la remarque de la DDT concernant la suggestion de création d'une OAP-TVb, la commune s'est montrée mesurée sur le sujet, car les retours d'expérience sur de nombreux territoires ne sauraient être aussi efficaces et faciles d'application à l'instruction qu'une traduction règlementaire (zone N, A,...). Les EBC,

ou la trame L151-23 (protection de secteurs pour motifs écologiques) s'ajoutent aux zonages règlementaires A et N, tout comme les dispositions des OAP des zones AU.

Je pense que ces dernières pourraient être encore retravaillées pour apporter encore plus d'exigence dans le domaine, notamment eu égard à la compatibilité des autorisations d'urbanisme.

32-10 Patrimoine paysager

La commune présente dans sa globalité un paysage ouvert offrant d'ordinaire de nombreuses vues larges et dégagées sur la campagne agricole de Caraman, avec au loin les Pyrénées (au Sud). Des photos incluses dans le dossier de présentation (brochure 1.1) permettent d'apercevoir des perspectives ciblées sur la citadelle depuis les différents axes du territoire. Toutefois, la vue la plus remarquable est appréciée depuis le rond-point RD1/RD25 (route de Villefranche-de-Lauragais), grâce à un glacis agricole et naturel qui met en valeur la cité perchée et contenue par ses remparts.

Par ailleurs, les coefficients d'emprise au sol permettent de limiter l'impact paysager, de mieux gérer la ressource en eau (assainissement et eaux pluviales), mais également de maintenir une trame verte au sein des espaces bâtis. L'objectif est de développer et densifier Caraman tout en gardant son caractère rural en lien avec les objectifs du PADD. La récupération de terrains constructibles augmente certes la surface des terres agricoles et naturelles, mais profite aussi à l'espace paysager encore plus ouvert, dont chacun bénéficie.

Je constate que le projet de PLU de Caraman tend à ce que les choix de développement ne portent pas une atteinte préjudiciable à la qualité des paysages et du patrimoine local, qui représentent des marqueurs forts de la commune.

32-11 Emplacements réservés

Les emplacements réservés visent à anticiper sur les nécessaires évolutions en lien avec le développement envisagé sur la commune.

L'élaboration du Plan Local d'Urbanisme a permis de réaliser la mise à jour des emplacements réservés du précédent POS. Certains emplacements ont donc été supprimés et de nouveaux emplacements introduits.

La suppression d'emplacements réservés résulte pour leur quasi-totalité de l'acquisition et/ou de la réalisation de ceux-ci par la commune. Certains emplacements réservés ont été supprimés en lien avec l'abandon du projet en question, soit en lien avec la redéfinition de la stratégie urbaine par la révision générale du POS et l'élaboration du PLU.

A l'issue de l'enquête, et après avoir eu connaissance des dernières informations par le maître d'ouvrage, je propose la suppression de deux emplacements réservés (ref : documents graphiques, planches Sud et Nord) :

- *ER 1 : Création de jardins familiaux (5561.28 m²), en secteur Nj.*
- *ER 6 : Création d'une voie d'accès aux jardins familiaux (Emprise 5,5 mètres) (215.42 m²).*

Je note par ailleurs, qu'aucun administré-e- n'a évoqué les deux emplacements réservés 1 et 6.

32-12 Le règlement

En cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, le règlement fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation. Il est un levier d'action majeur pour faire appliquer les règles de manière concrète ; c'est un document de référence majeur pour la commune et pour tout administré en matière d'urbanisme.

Les dispositions réglementaires sont de nature à favoriser la densification des espaces bâtis et la limitation des consommations d'espace, parmi celles-ci :

- l'implantation des constructions sur les parcelles, de manière à ce que ces dernières soient implantées soit à l'alignement des emprises publiques et limites séparatives, soit avec un faible recul. Cette disposition vise à favoriser une densification, y compris en deuxième rideau, même si elle doit avoir lieu à plus long terme, notamment par voie de division parcellaire. Les règles d'implantation de plusieurs constructions sur une même propriété ne sont pas réglementées pour encourager une densification du tissu bâti.
- la hauteur permet également de densifier le tissu bâti tout en restant cohérent avec les caractéristiques urbaines des différents quartiers.
- l'emprise au sol est réglementée de manière adaptée pour favoriser une densification maîtrisée des espaces urbanisés : UA : 100 % - UBa : non réglementé et UBb : 50% - UC : 30 %. La règle d'emprise au sol permet de justifier du bâti tout en mettant en œuvre une nécessaire maîtrise de l'urbanisation afin de rester compatible avec les objectifs du SCoT du Pays Lauragais.

Le règlement écrit a été repris et complété de manière à prendre en compte les dispositions du Grenelle de l'Environnement, de la loi ALUR et de la Loi d'Avenir pour l'Agriculture et traduire au mieux la démarche de « projet de territoire » engagée par la commune.

Le document est bien détaillé, les schémas, croquis, représentés dans le règlement (hauteurs, limites séparatives, implantations, ...) sont parfaitement compréhensibles pour le lecteur.

En conclusion de l'objet Assainissement, j'émet la recommandation suivante : d'intégrer le paragraphe 1.2.2, page 4, du dossier Réalisation du schéma directeur « règles retenues pour la régulation des eaux pluviales » au Règlement du PLU (pour chaque zone). Je considère que ces règles sont clairement exprimées et de nature à mieux sensibiliser l'administré qui se réfère avant tout au règlement du PLU lorsqu'il recherche un renseignement d'urbanisme.

Je constate la déclinaison des dispositions citées dans le projet de PLU, et leur traduction effective dans le règlement. Le règlement pour lequel j'émet un avis favorable est en cohérence avec les objectifs fixés par la commune.

32-13 Les indicateurs

En partie 8, page 136 de la pièce 1.2 du dossier, des indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de l'application du PLU sont proposés.

En matière de logements :

- Suivi des permis de construire (PA, PC et DP).
- Nombre de logements produits (INSEE et SITADEL).

- Nombre de logements produits par type (individuel, individuel mitoyen, collectif).
- Nombre de logements locatifs et sociaux produits.
- Nombre de subventions distribuées, de logements remis sur le marché et de conventionnement.
- Nombre de logements vacants (INSEE & FILOCOM).
- ...

En matière d'ouverture à l'urbanisation :

- Bilan des dents creuses construites en zone urbaines (à partir du plan établi lors de l'élaboration du PLU avec évaluation de la superficie foncière mobilisée).
- Bilan des zones AU construites : superficie mobilisée, superficie disponible, densité construite relative au logement (nombre de logement/ ha, surface de plancher/ha).
- Bilan des équipements réalisés en lien avec l'aménagement de ces secteurs : prolongement et renforcement de réseaux, linéaire de voirie, espaces publics, carrefour aménagé ...

Au moins pour deux raisons, je considère cette initiative particulièrement bienvenue au moment où la commune entre dans une « ère nouvelle » avec l'instauration du PLU :

- *Cette démarche va nécessiter un examen très précis des données en vue d'obtenir des indicateurs identiques et cohérents en vue d'exercer un suivi efficace ;*
- *Ce pourrait être l'occasion pour les administrés d'avoir connaissance de ces indices, pour bien suivre et mesurer la portée du PLU et ses applications réelles (ex : où en est le taux de construction dans les différentes zones ? la densification recherchée ? le taux d'occupation des logements dits vacants, le niveau d'avancée des équipements publics, etc ... ?).*

Ces indicateurs seraient, à mon sens, un moyen de faire vivre le PLU de manière transparente et de mieux anticiper les éventuelles futures modifications et révisions.

IV – ANALYSE BILANCIELLE DU PROJET

Au bilan des **avantages**, j'estime que :

- Caraman disposait d'un POS jusqu'à sa caducité en mars 2017 ; depuis plus d'un an, la commune est assujettie à la construction limitée aux parties actuellement urbanisées. Le PLU met un terme à la gestion administrative du POS et renforce le pouvoir de la commune pour conduire des opérations d'aménagement. Ainsi la commune devient compétente pour délivrer les autorisations d'opérations ou de procédures d'aménagement. L'unique document de référence qu'est le PLU donne plus de lisibilité et de référence aux administrés.
- En intégrant le principe de développement durable tel que décrit dans son PADD, le PLU permet à la commune de progresser dans de nombreux domaines majeurs, comme ceux qui viennent d'être analysés au paragraphe 32, en ayant la capacité de se projeter dans le moyen et long terme. L'ouverture future des zones AU0 en est un bon exemple. L'élaboration du PLU a été aussi l'occasion de mettre l'accent sur certaines insuffisances, auxquelles des solutions devront être apportées.
- En programmant la production de 455 logements, un foncier de 26 ha, représentant une densité moyenne de 17,5 logements/ha, la traduction règlementaire du PLU est cohérente avec les objectifs fixés dans le PADD et les prescriptions du SCOT du Pays

Lauragais. Le PLU s'inscrit ainsi dans le cadre des exigences réglementaires en vigueur, notamment en terme de gestion économe de l'espace, de limitation de l'étalement urbain, de préservation des espaces agricoles et naturels.

- Que le maître d'ouvrage a répondu précisément et de façon argumentée à chacune des observations, en apportant pour certaines des propositions d'évolution, sans pour autant remettre en cause l'équilibre général du projet.
- Le projet de PLU présente véritablement un intérêt général pour la commune et les habitants de Caraman.

Au bilan des **inconvenients**, j'estime que :

- Pour certains administrés, leurs parcelles actuellement non bâties et éloignées du centre-bourg seront classées en zone naturelle ou agricole, interdisant des constructions (seulement extensions limitées autorisées) alors que dans quelques cas, ils en avaient la possibilité avec le POS. Ces personnes n'ont pas manqué de me faire part de leur incompréhension, car cette évolution va à l'encontre de leurs projets et peut porter atteinte à leur intérêt matériel, financier... Si cette réaction s'explique parfaitement au plan personnel, je considère également que l'évolution du zonage est un choix de la commune dont les objectifs sont clairement explicités dans le PADD et dans l'ensemble des documents de niveau supérieur. L'évolution réglementaire est cohérente avec la volonté de limiter de développement urbain, y compris aux franges de l'espace urbain déjà bâti et des zones naturelles ou agricoles. Les choix opérés doivent bien sûr être justifiés et transparents, ce qui me semble être totalement le cas dans la présente enquête.
- Les équipements réalisés au cours des 10 dernières années sont peu nombreux, mais l'offre existante est évaluée comme suffisante pour accueillir la population nouvelle des 10 prochaines années (consommation foncière de 1,93 ha sur la période précédente). Une attention particulière devra être portée sur la capacité des équipements scolaires et notamment la petite enfance.
- l'objectif démographique inscrit dans le projet paraît ambitieux, il prévoit pour les 14 ans à venir (2016-2030) un accroissement (830 habitants) de plus de 50 % du rythme de développement constaté sur la période 1999 – 2012 (400 habitants). Par ailleurs, le rythme de construction constaté entre 2004 et 2015 était de 16 logts/an, et les zones ouvertes à l'urbanisation (zones AU) représentent une surface de 3,6 ha (54 logements), soit une densité de 15 logts/ha (fourchette basse des objectifs du SCoT). La réalisation de l'objectif affiché à l'horizon 2030 obligera à une cadence qui semble élevée par rapport aux réalisations de ces dix dernières années, mais réalisable.

Au bilan de ces deux analyses, je considère que les avantages l'emportent très nettement sur les inconvenients, et que le projet de PLU soumis à l'enquête publique correspond véritablement à l'intérêt général de la commune.

V – CONCLUSION GENERALE ET MOTIVEE DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Considérant que :

- J'ai donné mon avis motivé sur chaque domaine majeur du dossier d'enquête (**III – § 32-1 à 32-13**) ;
- J'ai procédé à l'analyse bilancielle du projet soumis à l'enquête publique et conclu que les avantages du projet l'emportent nettement sur les inconvénients (**IV**) ;
- J'ai constaté que, de son ouverture à sa clôture, l'enquête s'est déroulée dans les conditions fixées par l'arrêté municipal et la réglementation en vigueur (**II - §28**) ;

En conséquence, j'émet un **avis favorable** au projet de réalisation du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Caraman, sans réserve, et accompagné de **cinq** recommandations.

Recommandations :

Recommandation 1 : Mettre à jour la liste des emplacements réservés (paragraphe 33 – 11)

Recommandation 2 : Rééquilibrer la surface de constructibilité entre les parcelles 696 et 793, sans modification de la surface globale de la zone AU0 La Serre du Nord (observation R12/RE6).

Recommandation 3 : Réorienter (descendre) la zone AUx du Colombier pour encore mieux préserver le caractère paysager de l'entrée ouest de la commune depuis la route RD1 (observation R24).

Recommandation 4 : Même si la réglementation ne l'exige pas toujours, je recommande, autant que faire se peut, d'associer la population à la mise en place des nouveaux projets. La réussite de leur implantation passe également par une acceptation concertée de la population avoisinante. La réalisation d'un équipement public, d'une AOP, d'un centre commercial nécessitent un « accompagnement » communal pour leur bonne intégration.

Recommandation 5 : Poursuivre un dialogue approfondi avec les personnes publiques associées lorsque c'est nécessaire, notamment pour la mise en place d'indicateurs (cf. § 32 – 13).

Fin

Fait à Toulouse le 08 mai 2019
Le commissaire enquêteur
Henri GARRIGUES

Original

Signé