

Enquête Publique conjointe unique
PLU - Zonage Eaux pluviales - ZAP
Commune de Saint-Sauveur (31)

RAPPORT D'ENQUÊTE PUBLIQUE
Motivations Complémentaires
aux Conclusions et Avis du 13 novembre 2025
(Suite à demande du TA de Toulouse du 17 novembre 2025)



Le Commissaire Enquêteur : Gilles Faure
désigné par
Mme la Présidente du Tribunal Administratif de Toulouse
le 22 mai 2025

Lundi 1er Décembre 2025

Sommaire

MOTIVATIONS / CONCLUSIONS

(complémentaires suite à la demande du TA de Toulouse)

. PARTIE I : Motivations et Conclusions complémentaires concernant le PLU p.3

. PARTIE II : Motivations et Conclusions complémentaires concernant la ZAP p.11

**. PARTIE III : Motivations et Conclusions complémentaires
concernant le Zonage Eaux Pluviales** p.15

MOTIVATIONS / CONCLUSIONS CONCERNANT LE PLU :

1 - Ce qui a motivé le projet de révision du PLU de St Sauveur objet de l'enquête :

- 1 - La commune de St Sauveur (près de 2500 hts) est située dans le couloir de développement urbain entre la grande agglomération Toulousaine (plus de 1,2 millions d'hts) et l'agglomération de Montauban (80 000 hts) que le projet de nouvelle ligne LGV* va emprunter avec ses équipements d'accompagnement ou induits.
- Le territoire subit une **pression démographique**, et des mouvements d'urbanisation en partie due à son positionnement (population + 9% entre 2020 et 2024 et perspectives de +1,79 % d'ici 2035), au même titre que les communes voisines du secteur (telles St Jory ou Bessières), dont les impacts potentiels doivent être pris en compte.
- Cette situation particulière oriente, entre autres, les **lignes directrices de son document d'urbanisme de référence (PLU)** qui s'inscrit également, il faut le noter, dans le cadre d'autres documents de référence à des échelles plus grandes (ScoT, SRADDT, SRCAE, SRCE par exemple) et des orientations nationales en la matière.
- Celui-ci doit donc, faire l'objet d'un processus d'adaptation, sous la forme de sa révision, à intervalles adaptés.
- C'est l'objet de la présente enquête publique,
- Un projet de zonage d'assainissement pluvial et un projet de Zone agricole protégée (ZAP) de compétence Etat), étant prévus en même temps (mais traités réglementairement séparément), sont joints à la même présente enquête conjointe unique et feront l'objet, ci-après, d'une analyse et de conclusions spécifiques, avec mon avis, pour chacune d'elles.

. **Désignation du Commissaire Enquêteur (CE)** : Pour mener à bien ces différentes enquêtes, j'ai été désigné en tant que commissaire enquêteur par décision du **Tribunal Administratif de Toulouse en date du 22 mai 2025**.

2 – Avis sur la régularité de la procédure :

- . C'est le **maire de la commune de St Sauveur**, Maître d'ouvrage porteur des projets de révision du PLU et du zonage d'assainissement pluvial qui a été désigné **autorité chargée de l'organisation de l'enquête** comprenant donc également le **projet de ZAP (de compétence Préfet/DDT)**.
- . Cette enquête conjointe unique s'est déroulée **du 15 septembre au 17 octobre 2025**, soit 33 j. consécutifs, portant sur les **3 sujets** évoqués, avec 4 permanences prévues pour recevoir le public et pour lesquels ce dernier a été invité à s'exprimer de manière spécifique sur **3 registres spécifiques bien identifiables** .
- . **Commentaires CE** : *Bien que 3 sujets étaient en jeu, la durée d'enquête et les 4 permanences proposées pour recevoir le public me sont apparues adaptées, y compris sur le plan des conditions matérielles de réception du public..*
- . Les **2 arrêtés d'ouverture d'enquête pris par les 2 autorités compétentes (le maire et le Préfet)**, m'apparaissent conformes aux exigences réglementaires et comportent tous les éléments nécessaires à la bonne information du public.
- . Ils ont fait l'objet de **2 publications réglementaires dans 2 journaux locaux** les 28 et 29 août et les 15 et 18 septembre 2025.
- . De même les **affichages réglementaires** ont été effectués de manière adaptée et lisible à l'entrée de la mairie sur le panneau d'affichage municipal.
- . La clôture de l'enquête a eu lieu en fin de dernière permanence, en présence de l'autorité organisatrice (Maire) qui m'a remis les 3 registres relatifs aux 3 sujets en jeu avec les documents liés.
- . **CE** : *Compte tenu de ces éléments je considère que l'enquête s'est déroulée en conformité avec les exigences de la réglementation et dans de bonnes conditions matérielles.*

3 – Les objectifs du Projet de PLU :

Après exposition des différents éléments de contexte de la commune de St Sauveur, dans le dossier présenté, les principaux objectifs et orientations concernant la révision du PLU sont indiqués dans le PADD :

- Préparer la transition face à l'adaptation au changement climatique,

- Organiser le territoire pour assurer le bien-être des habitants,
- S'appuyer sur ses richesses naturelles pour servir la qualité de vie des habitants,
- Modérer la consommation d'espace et lutter contre l'étalement urbain.

A ce titre le PADD* de St Sauveur prévoit de :

- **Limiter le développement** en dehors des agglomérations, villages et bourgs,
 - Recentrer les efforts sur la **densification** et le réemploi du tissu urbain existant,
 - **Préserver les paysages** et la trame verte et bleue.
- . **Concernant les aspects Agriculture et Foncier**, notons que le plan vise la **pérennisation de l'activité agricole**, face à la pression foncière avec une stratégie pour **faciliter l'accès au foncier agricole**, qui encadre le **projet de ZAP** (Zone Agricole Protégée) faisant l'objet d'un dossier spécifique de l'enquête par ailleurs.
- . De nombreux secteurs destinés à l'urbanisation dans l'ancien PLU sont reclassés en zone agricole dans le nouveau, redonnant des surfaces à l'agriculture.
- . **Concernant l'Habitat, le Patrimoine et le Cadre de Vie** : Le PLU vise à diversifier le parc de logements existant par la **reconquête d'îlots fonciers centraux**. Il encourage la mise en place de **nouvelles formes d'habitat** (habitat léger, intergénérationnel ou partagé). Il vise la **préservation du paysage et du patrimoine historique** afin de conserver le cadre de vie et l'identité rurale de la commune, tels que des espaces de respiration comme les rivières Hers et Girou (gestion des ripisylves et réalisation de sentiers pédagogiques).
- . **Concernant l'Économie et les Mobilités** : le développement des activités est ciblé autour des entreprises déjà présentes ou prévues. Les secteurs de développement seront encadrés par une OAP* visant à améliorer la qualité des espaces dédiés. Des espaces dédiés aux modes de déplacements doux, sont également proposés.

. 3 – Avis sur les avis des services (Personnes Publics Associées et MRAE) :

- . La consultations des services associés a été menée dans les temps impartis. Les réponses des services sont synthétisées dans le corps du rapport. La **MRAE** a informé le Maire de sa transmission hors des délais prévus. les avis émis par les services sont globalement favorables complétés pour certains par quelques réserves et recommandations que le porteur de projet s'engage d'ailleurs à prendre en compte
- . **CE** : *En résumé, les avis émis par les services sont globalement favorables (avec réserves et/ou recommandations que le porteur de projet s'engage d'ailleurs à prendre en compte). J'ai repris certaines de ces réserves ou recommandations dans mes avis.*

. 4 – Avis sur le dossier proposé au public pour l'enquête :

- . Lors de ma première prise de contact avec le maire, le **dossier d'enquête** proprement dit m'a été remis, comprenant les 3 sous-dossiers correspondants aux 3 sujets soumis à l'enquête. Volumineux (647 pages), mais « lisible » et cohérent dans sa composition, il est réparti en une douzaine de sous-dossiers, présentant de manière réglementaire les différents éléments utiles de connaissances et d'appréciation relatifs à ces 3 sujets à l'intention du public.
- . Afin de pallier le caractère très technique et rébarbatif de l'épais dossier, j'ai demandé au porteur de projet la réalisation, en complément du résumé non technique de l'étude d'impact, d'une **courte, mais très utile, note de présentation** permettant au public non spécialiste de s'y retrouver plus facilement. sa présence en tête du dossier est très appréciable.

. **CE** : *Le dossier mis à disposition du public m'apparaît à la fois consistant, complet et assez pédagogique. Néanmoins sa taille (640 p., 13 dossiers et plans) et sa complexité ont fait l'objet, à ma demande, d'une note de présentation résumant à la fois les éléments relatifs au dossier proprement dit, mais aussi concernant le déroulement de l'enquête publique. Ce que le Maire, autorité organisatrice, a accepté de réaliser, à ma satisfaction.*

. 5 – Avis sur la participation du public :

- . **45 personnes se sont déplacées pour rencontrer le Commissaire enquêteur lors des permanences.**
- . **47 observations ont été formulées** selon les 2 modes proposés mais certaines observations ont été formulées par les mêmes personnes selon les 2 modes.
- . **CE** : *Compte tenu de ces éléments, je considère la participation à cette enquête conjointe unique (pour les 3 sujets) comme relativement consistante et qu'elle s'est déroulée dans des bonnes conditions en conformité avec la réglementation.*

. 6 - Avis sur le projet de PLU :

- . J'ai formé mon avis à la fois à partir des nombreux éléments figurant dans le dossier lui-même, à partir des avis des services associés (PPA, MRAE hors délai), à partir des observations faites par le public et des réponses du porteur de projet (maire de St Sauveur).
- . Après le parcours de l'ensemble des éléments constitutifs du dossier, la note de présentation et le résumé non technique (relatif à l'étude d'impact environnementale) m'ont permis d'approcher de manière synthétique, l'ensemble des éléments mis à disposition du public.
- . Le dossier m'apparaît refléter à la fois les différentes étapes, les hypothèses et scénariis de réflexions construits pour formaliser les orientations retenues pour prendre en compte l'évolution des besoins de la population (usagers) et des territoires ainsi que les impacts et contraintes à court et moyen terme avec les moyens pour les pallier, conformément aux orientations et objectifs retenus dans le PADD* et le DOO*.
- . Le projet de révision décline clairement, concernant le PLU, les axes stratégiques d'orientations et d'objectifs opérationnels :
 - le scénario privilégié ,
 - les objectifs chiffrés de modération de la consommation des espaces et de lutte contre l'étalement urbain,
 - Les orientations générales qui permettent de soutenir les positions prises,
- . et leurs traductions réglementaires concernant les différentes zones définies et délimitées sur le plan de zonage : Les zones urbaines (UA à UC), les zones à urbaniser (UC1), la zone Agricole (A), la zone Naturelle, (N), les surfaces pour les projets communaux (OAP).
- . *CE : Cette révision du PLU présente donc l'ambition particulière à la fois de réduire les espaces ouverts à l'urbanisation, en protégeant les espaces agricoles soumis à la pression urbaine de ce secteur et les espaces naturels résiduels. En ce sens elle m'apparaît répondre aux enjeux et objectifs des documents cadres y compris la charte de l'environnement qui stipule que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable, en conciliant la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».*

.7 – Avis sur les observations émises par le public et les réponses du Maître d'ouvrage.

- . Sur les 47 observations formulées selon les 2 modes proposé, 27 observations concernent le PLU, 4 concernent la ZAP et aucune le plan de zonage eaux pluviales.
- . L'ensemble de ces observations ont été présentées par mes soins à l'autorité organisatrice de l'enquête (Maire) le **jeudi 23 octobre**, dans les 8 jours suivants la fin de l'enquête et ont fait l'objet de réponses de la part du MO le 31 octobre, dans les délais réglementaires.
- . Je souligne que le Maire (MO) a pris soins de répondre à toutes les observations. Globalement les réponses apportées m'apparaissent exhaustives, complètent et assez claires, faisant également références aux propositions faites dans les documents présentés et détaillés dans les dossiers et notamment, pour le PLU, au PADD* et au DOO*.
- . Concernant le sujet PLU, les observations peuvent être regroupées principalement selon 5 thèmes pour lesquels je formule également mes commentaires :

. 1- La remise en cause du zonage urbain retenu avec notamment « déclassement » de la zone UC (constructible) vers le zone UC 1 (non constructible) - (9 observations qui sont les plus nombreuses) : les réponses du Maire (Maître d'ouvrage) rappellent les objectifs et orientations prises en cohérence avec le niveau national dans le contexte de changement climatique, et dans ce couloir de développement de l'agglomération toulousaine soumis à de fortes pressions d'aménagement, de projets de bâtis de toutes natures (comme le subissent également plusieurs communes voisines) : « *La pertinence des zones UC1 a déjà été tranchée par le TA de Toulouse ; une réponse favorable entraînerait une inéquité de traitement entre usagers* ».

. *CE : Ces réponses du Maître d'ouvrage, m'apparaissent consistantes et convaincantes, en référence au jugement du TA, même si pour ces zones déjà urbanisées (mais sans assainissement collectif), des perspectives vers des zonages « constructibles » pourraient être plus affirmées, en lien avec les projets de réseaux communaux.*

. 2- La remise en cause du classement en zone agricole (pour une zone urbanisable) : (6 observations) - Le Maire réaffirme la position de la collectivité pour rester cohérent avec les orientations retenues notamment dans le PADD et le DOO.

. **CE : Même si elle peut être difficile à tenir, en particulier vis à vis des exploitants agricoles et leurs représentants, cette position m'apparaît cohérente et justifiée. D'autant que lors des réunions d'information et de concertation amont, des réductions de surfaces en ZAP ont été consenties (- 10 %).**

. **3- la remise en cause de classements boisés ou protégés sur tout ou partie de parcelle (3 observations)** - Le Maire évoque des évolutions vers un zonage hors EBC qui ouvre certaines possibilités aux propriétaires concernés, et m'apparaît être un minimum au regard des situations particulières.

. **CE : La position concernant les EBC a évolué dans le temps ouvrant des perspectives positives qui m'apparaissent susceptibles de répondre à des demandes justifiées (Exemple M. et Mme Rodet).**

. **4- Des observations diverses**, soit approuvant les choix faits, soit sans rapport direct avec le sujet pour lesquelles le maire « prend acte » des observations formulées.

. **8 – Synthèse Générale – Analyse Avantages / Inconvénients du projet de PLU :**

. **Comme préconisé, je procède ci-après, à un bilan synthétique Avantages / Inconvénients du projet de révision du PLU, à partir de tous les éléments recueillis lors de l'enquête publique (dossier explicatif proposé au public, observations formulées lors de l'enquête publique, réponses du porteur de projet, me permettant de formuler mes conclusions de synthèse et mon avis.**

. **Introduction :**

. Dans le volumineux dossier présenté à l'enquête publique, un diagnostic territorial de la commune (au regard d'un développement durable) a été réalisé dans le résumé non technique (RNT). Il dresse un portrait du territoire, et permet d'identifier les différentes ressources (naturelles, énergétiques et paysagères) de la commune. Il identifie également ses atouts et ses faiblesses, à partir d'une analyse transversale, ainsi que les principaux enjeux, tant du point de vue qualitatif que quantitatif.

. Les services associés compétents (PPA et MRAE) ont été consultés et ont formulé leur avis. Ceux-ci sont globalement favorable au projet avec quelques réserves et/ou recommandations dont je tiendrai compte dans mon avis.

. Enfin le public a formulé des observations riches d'enseignements à ce sujet (voir ci-après).

. **Avantages selon moi relatifs au projet de PLU :**

Les nouvelles orientations stratégiques du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Saint-Sauveur, telles qu'identifiées dans le PADD*, visent à organiser le territoire communal face à d'importantes dynamiques de développement et de transition dans le couloir de développement nord de l'agglomération Toulousaine.

. 1 -Tout d'abord, **le processus et la démarche suivie par le porteur de projet s'inspirent de l'exigentiel « développement durable », tel que le formule le PAD** : l'ensemble des documents du PLU, le PADD doivent être conforme avec le code de l'urbanisme, qui réglemente les principes fondamentaux de l'urbanisation, dans le respect des objectifs du développement durable.

. 2 - Lors du processus en amont plusieurs **réunions d'information, de travail et de concertation** ont eu lieu, témoignant d'une participation effective du public, qui font partie des exigences en la matière.

. 3 - Le PADD est donc à la fois l'expression d'un projet visant à « répondre aux besoins présents du territoire sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs », mais aussi le résultat d'un **processus d'association et de participation du public**, gage d'une acceptabilité avérée.

. Les choix d'aménagement à long terme, dans le respect de ces principes, répondent aux besoins de la population présente tout en intégrant les besoins pressentis pour le futur, prenant en compte collectivement à la fois l'équité sociale, l'efficacité économique et la protection de l'environnement.

. **Le PADD identifie également les principaux apports** du nouveau PLU par rapport au précédent face à l'évolution de son contexte :

. Il prépare la transition face à la nécessaire adaptation au changement climatique,

. Il organise le territoire communal pour s'assurer du bien-être des habitants et gérer la transition face à la pression de la métropolisation toulousaine,

. Il modére la consommation d'espace et lutte contre l'étalement urbain, face aux perspectives d'augmentation de la population (près de 2% d'ici 2035).

- Il s'appuie sur les richesses naturelles pour offrir une certaine qualité de vie aux habitants,

- Il limite le développement en dehors des agglomérations, villages et bourgs en recentrant les efforts de densification, le réemploi du tissu urbain existant, la pérennisation de l'activité agricole, afin de limiter la consommation d'espaces, de préserver les paysages et la trame verte et bleue.

- Il assure une certaine maîtrise foncière afin d'accompagner la mutation du parc existant.

- Il diversifie le parc de logement existant par la reconquête d'îlots fonciers centraux tout en mettant en place de nouvelles formes d'habitat (habitat léger, intergénérationnel, partagés...),
- Il préserve également le patrimoine historique et paysager de Saint-Sauveur qui participe à la conservation du cadre de vie et à l'identité rurale de la commune (valorisation des rivières Hers et Girou par la gestion des ripisylves et la réalisation de sentiers pédagogiques),
- Il cible le développement des activités économiques autour des entreprises déjà présentes, et encadre les secteurs de développement des OAP* (Opération d'Aménagement et de Programmation) apportant davantage de qualité aux espaces dédiés aux activités économiques.,
- Il met en place un plan guide pour l'organisation des mobilités sur le territoire (déplacements en mode actifs et sécurisation des usagers, réduction des émissions de gaz à effet de serre).
- Il propose le basculement de nombreux secteurs à urbaniser actuels en zone agricole, redonnant des surfaces à l'agriculture.
- Face à la pression foncière, il facilite l'accès au foncier agricole (grandes parcelles plus accessibles, atout pour l'ensemble des productions végétales).

. Inconvénients évoqués relatifs au projet de PLU :

. **Evoqués par les Services associés (PPA)** : dans l'ensemble, les choix opérés par la commune leur apparaissent cohérents, et offrent un modèle de développement mieux adapté à sa typologie et à son positionnement au sein de l'armature territoriale du Nord Toulousain. Mais malgré la qualité du travail réalisé, quelques compléments apparaissent nécessaires :

- Fiabiliser les chiffres relatifs au scénario démographique, (date estimation population à actualiser)
- Préciser l'échéancier d'ouverture à l'urbanisation,
- Afficher clairement l'objectif de modération de la consommation d'espaces dans le PADD,
- Mettre en cohérence les différentes données dans le rapport de présentation,
- Justifier les choix opérés sur le secteur Ue et Uxb ;
- Conforter la préservation de la trame verte et bleue (TVB) et de la zone humide matérialisée par l'emplacement réservé n°6.

. Exprimés par le public dans ses observations :

. Les **inconvénients** évoqués par le public sont souvent liés à la **pérennisation de situation existantes** (constructibilité), au **développement économique** (reclassement de parcelles en zone U à vocation économique ou AU avec OAP – nouvelle salle des fêtes) , ou à la satisfaction des attentes de **constructibilité** (Plusieurs propriétaires ont vu leur terrain passer de constructible à non constructible (souvent en zone UC1 ou A), contestant cette déclassification. D'autres mettent en cause les contraintes de la Zone UC1.

. Certains inconvénients concernent des questions Environnementales (EBC) et Paysagères :

- Par exemple M. et Mme Rodet demandent l'annulation du classement en EBC (2018) de plus de 60% de leurs parcelles. Ils estiment qu'il s'agit d'une erreur matérielle et que la présence d'arbres représente une contrainte et un risque (chute d'un chêne sur un garage voisin en 2020). Leur maison a été sinistrée par la sécheresse à cause de la présence d'un trop grand nombre d'arbres de proximité.
- Les consorts Angely demandent la suppression de l'identification d'un « élément de paysage à préserver pour des motifs d'ordre écologique » sur leur parcelle, jugeant que cette protection concerne un fossé d'irrigation sans intérêt écologique notable.

. Inconvénients tirée des réponses du porteur de projet aux observations :

. Les différentes observations auxquelles le porteur de projet (Maire de St Sauveur) répond, concernent principalement d'une part le Plan Local d'Urbanisme (PLU) et en moindre nombre la Zone Agricole Protégée (ZAP – voir ci-après). Une grande partie concerne la délimitation des zones d'urbanisation (UC, UC1, U).

. A ce propos le Maire rappelle que la classification en UC1, a déjà été validée, en contentieux, par le Tribunal Administratif de Toulouse.

. Par ailleurs la municipalité affirme, dans ses réponses, conformément aux documents de cadrage et d'orientations présentés, son engagement en faveur d'une certaine densification urbaine pour les zones existantes en s'opposant à l'étalement urbain.

. *En synthèse de l'analyse bilantielle avantages/Inconvénients, la révision du PLU de Saint-Sauveur génère un clivage marqué entre, d'une part, sur un plan général, des soutiens visant la consolidation des objectifs de développement économique et d'urbanisation planifiée et, d'autre part, les fortes oppositions individuelles aux nouvelles contraintes de zonage (UC1, EBC), qui entraînent, selon de nombreux propriétaires, la perte de droits au regard de l'ancien document, ou l'impossibilité de développer et valoriser leurs terrains ou pour un cas particulier de gérer un sinistre lié à des mouvements de terrain.*

La situation apparaît donc contrastée, agissant, d'un point de vue, comme un filet réglementaire qui, en cherchant à protéger le territoire (comme l'EBC), impose des contraintes réglementaires (voir même financières) et des limitations de jouissance à certains administrés.

. Compte-tenu des éléments de réponses apportés par le Maître d'ouvrage, de la qualité du processus suivi, de la consistance des dossiers proposés pour le public et des avis émis par les services compétents et par le public, aucun argument ne m'apparaît susceptible, selon moi, de justifier un avis défavorable au projet de révision du PLU.

. Par contre l'ensemble de ces mêmes éléments me conduisent à émettre les réserves et/ou recommandations qui suivent.

AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

- Vu la réalisation d'un processus d'information et de concertation en amont de l'enquête publique, convaincant et productif,*
- Vu l'ensemble des éléments explicatifs constitutifs du dossier, consistants et traitant de tous les aspects réglementairement exigés,*
- Vu les avis (favorables avec quelques réserves et/ou recommandations), émis par les services compétents consultés,*
- Vu les observations formulées par le public lors de l'enquête et les réponses argumentaires apportées par le Maître d'ouvrage, claires et cohérentes avec le PADD* et les objectifs et orientations en découlant, qui m'apparaissent convaincantes et ne me semblent pas justifier une remise en cause des choix opérés par le porteur de projet pour la révision du PLU, adaptée aux évolutions de la commune dans la conurbation Toulouse-Montauban soumise à de fortes contraintes.*

Le projet de PLU m'apparaît cohérent et les impacts environnementaux du projet et les moyens pour les pallier, abordés en détail dans l'étude d'impact, m'apparaissent argumentés de manière crédible.

- . Elles me conduisent néanmoins à formuler certaines réserves et/ou des recommandations qui suivent, précisées à la suite de mes avis émis pour chacun des sujets soumis à la présente enquête, ci-après.*

Avis du Commissaire Enquêteur

. Au vu de l'ensemble des éléments qui précédent, et qui étayent et justifient ma position,

**j'émet un avis favorable au projet de PLU
soumis à la présente enquête publique
avec les réserves et recommandations suivantes :**

. **Réserve**s : Le Maître d'ouvrage devra adresser un courrier personnalisé et argumenté en réponse aux pétitionnaires pour chaque observations déposées pendant l'enquête,

. **Recommandations** : Les engagements pris par le Maître d'ouvrage en réponse aux observations formulées concernant l'évolution des classements actuellement proposés en UCI, devront faire l'objet d'un suivi et être pris en compte lors des évolutions ultérieures du document d'urbanisme.

Le Commissaire Enquêteur



Gilles Faure

**ENQUÊTE PUBLIQUE COMMUNE DE SAINT SAUVEUR
(15 septembre au 17 octobre 2025)**

PARTIE II

**Motivations et Conclusions complémentaires concernant la ZAP
(suite à demande du Tribunal Administratif de Toulouse du 17 novembre 2025)**

PARTIE II

MOTIVATIONS-CONCLUSIONS CONCERNANT LA ZONE AGRICOLE PROTEGEE (ZAP)

1 – Présentation du projet de ZAP

. La commune de Saint-Sauveur, au nord du département de la Haute-Garonne, fait partie de la Communauté de Communes du Frontonnais et du SCOT du Nord Toulousain. Elle est située dans l'unité urbaine de Toulouse. Elle est traversée par l'autoroute A 62, et bénéficie d'un accès rapide aux échangeurs n°9 « St-Jory » et n°10 « Eurocentre ». De bourgade rurale comptant environ 300 hts dans des années 1960, elle a évolué vers une commune périurbaine de 2087 hts en 2021, bénéficiant d'une attractivité résidentielle et économique croissante. Deux zones d'activités communales accueillent des entreprises diversifiées (artisanat, services, producteur de semences agricoles...).

. Si le territoire communal est constitué à 90 % , de terres à très bon potentiel agronomique (une part des surfaces bénéficient d'un accès à l'eau, atout crucial pour la production agricole), ce développement a généré un étalement de l'urbanisation (activités économiques, habitat résidentiel, équipements, infrastructures, ...), sans véritable organisation, qui a fait progressivement reculer les surfaces agricoles : Depuis 1988, le nombre d'exploitations a fortement chuté et les productions ont évolué avec disparition de l'élevage, reflet des évolutions que l'agriculture a connu au cours des précédentes décennies (baisse générale du nombre d'exploitations, augmentation de la taille moyenne de la SAU, fort recul de l'élevage du fait de crises sanitaires successives,...).

. Malgré cette réduction des surfaces de production, l'activité agricole reste présente. Le secteur ne connaît pas de déprise agricole.

. Au cours des 10 dernières années la valeur moyenne des terres agricoles est en progression régulière, malgré de légères inflexions sur certaines années. La hausse du prix des terres génère une tension du marché et rend plus difficile l'accès au foncier pour les agriculteurs.

. Pour préserver les surfaces agricoles face à un développement communal plus rapide que prévu, avec une consommation foncière importante, à l'instar des autres communes riveraines de la zone dans ce « couloir » de développement de la conurbation Toulouse-Montauban, la municipalité a donc décidé parallèlement à la révision de son PLU (et la formalisation d'un zonage eaux pluviales), la **mise en place d'une Zone Agricole Protégée (ZAP)**.

. Cette volonté de préservation répond également à une préoccupation d'aménagement du territoire et de développement durable, il s'agit d'assurer un équilibre entre espaces urbains et espaces agricoles.

. La ZAP en préservant la vocation agricole des terres, permet à l'activité agricole de se maintenir et de se renouveler.

. La présente enquête publique concerne 3 sujets bien identifiés : La révision du PLU, un projet de zonage assainissement pluvial et un projet de ZAP (zone agricole protégée).

. Dès la remise du dossier lors de ma prise de contact pour la mise en place de l'enquête publique j'ai pris connaissance du sous-dossier consacré à la Zone Agricole protégée (ZAP) .

. Rappel concernant la ZAP : Crée par la Loi d'Orientation Agricole du 9 juillet 1999, elle est régie par les articles L 112-2 et R 122-1-4 et suivants du code rural. Elle constitue une **servitude d'utilité publique instituée par arrêté préfectoral. Le Préfet est l'autorité décisionnelle**.

. Par ailleurs, la loi Climat et Résilience de 2021 donne un cadre plus contraint à la planification urbaine, qui aura pour effet de ralentir la consommation foncière dans les années à venir.

. Pour autant la municipalité souhaite affirmer et faire perdurer la vocation agricole sur le territoire communal. Les espaces que la commune inscrit dans la ZAP sont situés au nord et à l'ouest du territoire. Ils représentent une superficie totale de 338 ha.

. Une concertation avec les propriétaires, exploitants et partenaires a été menée par la commune en amont de la présente procédure (Courrier d'information, flyer, réunions d'information et de concertation, information sur le site internet de la Mairie, avec possibilité de formuler des observations écrites par courrier ou via une adresse mail dédiée, de juin à septembre 2024).

. À l'issue de cette phase de concertation, cinq propriétaires ont formulé des demandes écrites mentionnant leur souhait de ne pas être intégrés dans le périmètre du projet de ZAP et faisant part de leur réticence au projet de ZAP.

. Ces demandes ont été prises en compte pour partie : plusieurs parcelles ont été retirées du périmètre d'étude et certaines ont été maintenues pour conserver la cohérence du périmètre, compte tenu de leur enjeu de préservation. Une vérification a également été effectuée, pour s'assurer que le projet de périmètre de ZAP ne comprenait pas de parcelles classées en zones urbaine ou à urbaniser dans le PLU en vigueur.

. **Le projet de périmètre de ZAP** final représente une réduction **de 35 ha** par rapport au périmètre d'étude initial (303 ha pour finalement 338 ha initialement).

. **2 - Les Observations formulées lors de l'enquête**

. **Soutiens à la Zone Agricole Protégée (ZAP) :**

. **Les services soulignent l'intérêt de la mise en place** de ce type de protection pour les activités agricoles,

. **Certaines contributions** (exploitants agricoles) expriment également un soutien affirmé pour la mise en œuvre d'un tel plan de protection, qui selon eux, pérennise leur investissement productif,

. **Opposition à la Zone Agricole Protégée (ZAP) :**

. A l'inverse un collectif d'exploitants agricoles, propriétaires fonciers, accompagnés par un représentant de la FDSEA 31, manifestent une opposition ferme à la création de la ZAP :

- Ils dénoncent un manque de concertation en amont et notent que les exploitants ont manifesté leur refus du projet lors des réunions d'information en amont,

- La FDSEA juge le dossier incomplet, sans études approfondies de la qualité agronomique des sols. Selon eux le motif de préservation des surfaces agricoles n'est pas basé sur un intérêt général spécifique, lié à la qualité de production ou agronomique, contrairement aux exigences du Code rural.

- Pour eux la ZAP est perçue comme une contrainte supplémentaire et superflue. Elle pourrait bloquer les projets des agriculteurs et potentiellement et paradoxalement conduire à l'enrichissement des terres. Ils estiment que la protection est déjà assurée par le classement en Zone A, le PPRI et la loi Climat et Résilience (objectif ZAN).

. **3 - Les réponses du Maître d'ouvrage (Maire) autorité organisatrice de l'enquête publique :**

. **Dans ses réponses le porteur de projet (Maire) argumente la création de la ZAP**, insistant sur la qualité agronomique des terres et la nécessité d'une protection pérenne contre la pression foncière, même face à l'opposition de certains propriétaires exploitants agricoles, en rappelant que la ZAP ne crée pas de réglementation supplémentaire. Ce sont les règles du zonage PLU qui s'appliquent.

. Concernant ce groupe d'exploitants agricoles opposés à la ZAP, le Maire souligne qu'**une démarche de concertation a bien été menée en amont**, mais que l'intérêt général prime sur les requêtes individuelles, conformément aux documents cadres tels que le PADD, les documents d'orientations et d'objectifs ainsi que les documents à grandes échelles comme le ScoT ou de niveau national.

. Il rappelle que **la concertation préalable a conduit à retirer 35 ha du périmètre initial (plus de 10 % en moins)**, tenant compte des observations et demandes faites en amont, tout en restant dans les orientations initiales collectives retenues.

. **4 - Analyse bilantielle Avantages / Inconvénients**

. Au titre des **aspects positifs du bilan** que je peux retirer de l'ensemble de ces éléments, je retiens :

- Les avis des services qui soulignent l'intérêt de cette mise en place d'un zonage spécifique concernant les activités agricoles face à la pression d'urbanisation et d'aménagement dans ce couloir de développement nord de la grande agglomération Toulousaine,

- Parmi les observations exprimées, je retiens le soutien affirmé de certains exploitants agricoles qui considèrent que cette mise en place pérennise leurs activités à court et moyen terme,

- La qualité de l'argumentaire convaincant développé dans les documents mis à la disposition du public (étude d'impact, études relatives à la ZAP,...) dans le dossier d'enquête.

. Au titre des **aspects négatifs du bilan**, je retiens :

- L'opposition exprimée par un groupe d'agriculteurs accompagnés par un représentant de la FDSEA qui considèrent que ce zonage inutile qui fait doublon avec d'autres procédures (PAC) ou documents cadres (PLU), empêche la valorisation de leur terre.

. **5 - Conclusions :**

. **L'ensemble du processus évoqué, est conforme aux exigences de développement durable** visés, avec plusieurs réunions d'information et de concertation en amont, qui ont conduit à réduire le périmètre initial (- 10 %).

- . Les éléments d'études dans les dossiers présentés concernant la ZAP, visant à garantir la pérennité de l'activité agricole en interdisant ou limitant strictement les constructions non agricoles sur les parcelles concernées, m'apparaissent suffisamment étayés, clairs, et accessibles (lisibles), dans l'objectif de maintenir le potentiel agronomique des sols, de soutenir l'économie agricole locale et lutter contre l'étalement urbain, conformément au PADD et au DOO.
- . Les publications et les affichages ont été conformes aux exigences réglementaires,
- . Les services, ont participé au processus d'élaboration et fait connaître leurs avis favorables (avec quelques réserves et/ou recommandations), tout en soulignant la pertinence de cette mise en place,
- . La participation et les observations du public ont été consistantes par le nombre et par leur contenu,
- . Ces observations ont fait l'objet de réponses du porteur de projet (Maire) qui m'apparaissent argumentées et convaincantes.
- . Comme l'indiquent les documents présentés « *le projet de ZAP ne crée pas de règlements supplémentaires ; c'est le règlement de la zone agricole ou naturelle qui s'applique aux demandes d'autorisation d'urbanisme* ».

. De ce fait et au vu de l'ensemble des éléments qui précédent, étayant ma position sur la mise en place de la zone agricole protégée (ZAP), du bilan positif de l'analyse avantages / inconvénients que j'en tire,

J'émets un avis favorable au projet de ZAP

soumis à la présente enquête publique

avec la réserve suivante :

. Réserve : Il conviendra, dans la suite du processus d'approbation, de mettre en place les dispositifs d'information adaptés concernant les zonages et règlements proposés en conformité avec les enjeux et orientations définis pour la zone agricole, en rappelant que la ZAP ne crée pas de règlements supplémentaires.

Le Commissaire Enquêteur



Gilles Faure

**ENQUÊTE PLUBLIQUE COMMUNE DE SAINT SAUVEUR
(15 septembre au 17 octobre 2025)**

PARTIE III

Motivations et Conclusions complémentaires concernant le

Dossier Zonage Assainissement eaux pluviales

(suite à demande du Tribunal Administratif de Toulouse du 17 novembre 2025)

Lundi 1er Décembre 2025

PARTIE III

MOTIVATIONS ET CONCLUSIONS COMPLEMENTAIRES CONCERNANT LE ZONAGE ASSAINISSEMENT EAUX PLUVIALES

- . **Concernant la gestion des eaux pluviales**, la commune de Saint-Sauveur possède un **Schéma directeur** réalisé dans le cadre de la Communauté de Communes du Frontonnais, finalisé en 2023.
- . Comme indiqué dans le dossier, elle possède également un **Plan Local d'Urbanisme (PLU)** dont la dernière procédure a été approuvée le 18 mai 2021, **actuellement en cours de révision dans le cadre de la présente enquête publique (concernant également un projet de ZAP)**.
- . Afin d'anticiper la croissance démographique et d'assurer la cohérence des documents de planification à l'échelle communale, la Mairie propose, lors de cette enquête publique, l'élaboration de son **zonage de gestion des eaux pluviales**, concomitamment avec la révision du PLU et la mise en place d'une ZAP (Zone Agricole Protégée).
- . L'**élaboration de ce zonage** s'inscrit dans une logique de cohérence dans le contexte spécifique de la commune dans le cadre du Schéma Directeur de Gestion des Eaux Pluviales de la commune, mais également des perspectives d'urbanisation envisagées dans le PLU.
- . Conformément à la réglementation, le zonage eaux pluviales vise à définir :
 - Les **zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols** et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement,
 - Les **zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement** lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement.
- . Le **zonage vise plus précisément à définir des règles de gestion des eaux pluviales** opposables à tout nouvel aménagement ou construction dès lors qu'ils ont pour effet d'aggraver le ruissellement des eaux pluviales (atteinte ou dépassement du seuil d'imperméabilisation), qu'il s'agisse d'un projet de construction nouvelle, d'extension de construction existante, de démolition / reconstruction ou d'un projet d'aménagement ou de réaménagement d'un espace public ou privé.
- . Les documents d'études (figurant dans le dossier d'enquête publique) apparaissent compatibles à la fois avec le document cadre que constitue le schéma départemental d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE*) du bassin Adour Garonne, et avec le SAGE* Hers Mort Girou.
- . Le projet de zonage des eaux pluviales constitue donc un élément de cadrage complémentaire important pour **l'aménagement cohérent et durable des territoires de la commune**.
- . Ce processus constitue également une occasion essentielle d'information et de consultation du public qui peut émettre ses avis, critiques et suggestions sur ce sujet lié à l'urbanisation.
- . Rappelons que la stratégie pluviale s'attache en premier lieu, à répondre aux **nouveaux enjeux** en matière des eaux pluviales, à savoir :
 - . Le recours à **l'infiltration des eaux pluviales**, plutôt que l'imperméabilisation,
 - . **La gestion intégrée des eaux pluviales** dans les projets d'aménagement et de **gestion durable**,
 - . La **désimperméabilisation** des sols, par utilisation de matériaux poreux ou semi-poreux,
 - . La **gestion à la source** des eaux de pluie au plus proche de l'imperméabilisation et la limitation du recours au « tout-tuyau ».
- . La nature même du zonage pluvial est de **réglementer les pratiques en la matière** pour assurer la maîtrise des ruissellements, limiter le risque inondation et préserver la qualité des milieux récepteurs.
- . **A l'issue de l'enquête publique le zonage pourra être approuvé et deviendra ainsi opposable aux tiers.**
- . Le **contrôle de légalité**, après l'approbation du zonage, sera exercé **par le Préfet**.

. Analyse Avantages / Inconvénients :

. Avantages :

. **Le dossier** relatif au plan de zonage des eaux pluviales, accompagné des documents de présentation et règlements adaptés, a été présenté, lors de l'enquête publique, dans un dossier spécifique, synthétique et clair, respectant les exigences réglementaires,

. **Les mesures de publicité et d'affichages** ont été effectués de manière conforme aux textes,

. **Les services compétents concernés (PPA)**, ont participé au processus d'élaboration et ont exprimé leur avis : Globalement ils considèrent ce cadrage du zonage des eaux pluviales comme très positifs, et apporte une contribution complémentaire spécifique importante dans la révision du PLU.

. **En ce qui me concerne je considère** que cette mise en place du plan de zonage eaux pluviales *les avis émis par les services sont globalement favorables complétés pour certains par quelques réserves et recommandations que le porteur de projet s'engage d'ailleurs à prendre en compte* est cohérente en répondant à la nécessité d'anticiper la croissance démographique, d'assurer la cohérence des documents de planification à l'échelle communale (PLU et ZAP) et donc à réduire les impacts potentiels des projets d'urbanisation sur l'environnement. Il constitue donc, par essence, une mesure de réduction des incidences et n'a, de ce fait, **que des incidences positives sur l'environnement.**

. Inconvénients :

. Contrairement aux 2 autres procédures en cours (PLU et ZAP), le **projet de zonage eaux pluviales** n'a recueilli **aucune observation du public** à l'occasion de l'enquête publique,

. **Bilan** : Nonobstant cette absence d'observations du public, je suis également convaincu du **grand intérêt de ce projet de zonage des eaux pluviales** qui vient compléter très utilement la révision du PLU dans cette thématique particulière en fixant un cadre d'exigences aux conditionnalités de la constructibilité.

. Globalement le bilan m'apparaît donc **positif**.

. Au vu de l'ensemble des éléments ci-dessus,

*j'émet un avis favorable
au projet de zonage eaux pluviales
tel que présenté à l'enquête publique conjointe unique,
sans réserves ni recommandations.*

Le Commissaire Enquêteur



Gilles Faure

RAPPORT D'ENQUÊTE PUBLIQUE

PLU, Zonage Eaux Pluviales, ZAP

CONCLUSIONS ET AVIS COMPLEMENTAIRES

(suite à demande du Tribunal Administratif de Toulouse du 17 novembre 2025

Présenté le Lundi 1er Décembre 2025

Au Tribunal Administratif de Toulouse

avec copie au Maître d'ouvrage (Mairie de St Sauveur),

Autorité organisatrice de l'enquête

Par le Commissaire enquêteur Sous-signé



Gilles Faure