



**PRÉFET
DE LA HAUTE-
GARONNE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction départementale
des territoires**

Toulouse, le **23 JUIN 2025**

Le préfet de la région Occitanie,
préfet de la Haute-Garonne

à

Monsieur le maire
4 place de la mairie
31 790 Saint-Sauveur

Objet: Avis de l'État sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) arrêté de la commune de Saint-Sauveur

P.J.: Rapport de synthèse de la direction départementale des territoires (DDT)
Copie des avis des services

Le projet de révision du PLU de la commune de Saint-Sauveur, prescrit le 3 mars 2023, a été arrêté par délibération du conseil municipal le 27 mars 2025 et transmis le 1^{er} avril 2025 dans sa version complète aux services de l'État.

Saint-Sauveur est une commune périurbaine attractive, qui se caractérise par une trame urbaine relativement décousue, héritée d'un mode de développement en extension très consommateur d'espaces.

L'arrêt de ce projet de révision s'inscrit véritablement dans un changement de modèle, proposant des perspectives d'accueil de population mieux maîtrisées, sans nouvelle extension urbaine. C'est le sens des orientations inscrites dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui consistent en substance à :

1. inscrire la commune dans une dynamique de transition pour s'adapter au changement climatique,
2. organiser le territoire pour favoriser le bien-être des habitants.

L'analyse du projet de révision PLU permet de constater que, dans l'ensemble, les choix opérés par la commune sont 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.

Malgré la qualité du travail réalisé, quelques compléments apparaissent nécessaires afin d'améliorer le projet de PLU.

Par conséquent, j'émetts un avis favorable au projet de PLU arrêté, sous réserve de prendre en compte les points suivants avant l'approbation du PLU :

- fiabiliser les chiffres relatifs au scénario démographique ;
- préciser l'échéancier d'ouverture à l'urbanisation ;
- afficher clairement l'objectif de modération de la consommation d'espaces dans le PADD, et mettre en cohérence les différentes données dans le rapport de présentation.

Par ailleurs, je vous recommande de compléter le dossier afin de :

- 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.

Ces réserves et recommandations, ainsi que des propositions d'amélioration du dossier, sont détaillées dans le rapport de synthèse de la DDT qui est joint en annexe.

J'attire votre attention sur le fait que les points faisant l'objet de réserves seront examinés avec vigilance par le contrôle de légalité lors de l'approbation de votre document.

Les services de la DDT restent à votre disposition pour tout renseignement complémentaire et, en particulier, pour échanger sur la prise en compte des avis et demandes formulés à l'issue de l'enquête publique.

Pour le préfet et par délégation,
par subdélégation de la directrice
départementale des territoires,
Le chef du service territorial,



Samuel Breiller-Tardy



**PRÉFET
DE LA HAUTE-
GARONNE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction départementale
des territoires**

**Projet de révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU)
de la commune de Saint-Sauveur
arrêté par délibération du conseil municipal du 11 mars 2025**

**RAPPORT DE SYNTHÈSE
DE LA DIRECTRICE DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES**

Localisée au Nord du département de la Haute-Garonne, sous influence de la métropole toulousaine, située à 23 km, la commune de Saint-Sauveur est membre de la communauté de communes du Frontonnais. Elle est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Nord Toulousain, qui l'identifie comme commune rurale appartenant au bassin de vie de Fronton.

Le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU), prescrit le 30 mars 2023, a été arrêté par délibération du conseil municipal le 27 mars 2025, et transmis le 1^{er} avril 2025 dans sa version complète aux services de l'État.

Comme l'ensemble de la communauté de communes du Frontonnais, Saint-Sauveur est une commune attractive. Elle est située entre Toulouse et Montauban, à proximité de deux échangeurs de l'autoroute A62 et de la gare de Saint-Jory, et elle dispose de plus de 1000 emplois sur son territoire. Le développement démographique de la commune est également important, avec un taux de variation annuelle de 2,8 % entre 2015 et 2021¹ qui s'est accompagné au cours des dernières années d'une diversification du parc de logements.

La révision du PLU vise comme objectifs de basculer vers un modèle de développement structuré et raisonné, qui est traduit dans les 2 orientations du PADD :

- 1 – Inscrire la commune dans une dynamique de transition nécessaire pour s'adapter au changement climatique ;
- 2 – Organiser le territoire pour favoriser le bien-être des habitants.

L'analyse du projet de PLU révèle que le travail produit, auquel les services de la direction départementale des territoires (DDT) ont été associés, est de bonne facture. Il traduit, par les choix effectués, la volonté affichée par la municipalité de limiter l'étalement urbain et de proposer un modèle de développement reposant sur des aménagements de qualité en centre-bourg.

Néanmoins, des évolutions sont souhaitables afin de corriger quelques incohérences présentes dans le dossier et d'améliorer certains points.

¹ https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-31516#tableau-FAM_G1

Par conséquent, j'émet un avis favorable au projet de PLU arrêté, sous réserve de prendre en compte les points suivants avant l'approbation du PLU :

- fiabiliser les chiffres relatifs au scénario démographique ;
- préciser l'échéancier d'ouverture à l'urbanisation ;
- afficher clairement l'objectif de modération de la consommation d'espaces dans le PADD, et mettre en cohérence les différentes données dans le rapport de présentation.

Par ailleurs, je vous recommande de compléter le dossier afin de :

- 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.

Dans l'optique de compléter le dossier qui sera approuvé, vous trouverez ci-après le détail des observations de l'État sur le projet de la commune.

I. Un projet de développement cohérent, à préciser sur plusieurs points

La commune est située dans le périmètre de l'unité urbaine toulousaine, elle connaît un fort développement démographique ainsi qu'une forte tension immobilière, comme démontré dans le dossier.

Au travers de la présente révision, elle a saisi l'opportunité de proposer un modèle de développement davantage exigeant en matière d'aménagement, qui va consolider la trame urbaine de façon raisonnée en prolongeant la diversification de l'habitat déjà en place. Qui plus est, le rythme d'accueil du scénario retenu semble cohérent avec la place de Saint-Sauveur au sein de l'armature territoriale et ses capacités d'accueil.

I-a) Le scénario d'accueil

La commune vise l'accueil de 593 habitants supplémentaires afin d'atteindre une population de 2532 unités en 2035, qui est à l'horizon du PLU. Selon les éléments fournis dans le dossier, cela représenterait un taux de croissance annuel de 1,7 %. Ce scénario qui reste élevé est néanmoins mieux adapté au niveau d'équipement de la commune, et correspond davantage à sa position au sein de l'armature territoriale du Nord Toulousain par rapport à la tendance passée de 2,8 %.

Cependant, différents chiffres sont affichés au sein du PADD sans qu'ils ne s'articulent correctement. Comme indiqué ci-avant, l'objectif d'accueil est de 593 habitants supplémentaires pour parvenir à une population globale de 2532 habitants en 2035. Or, aucun chiffre n'est énoncé sur le point de départ, dont on pourrait déduire qu'il serait de 1939 habitants. Pourtant la page 4 de ce même PADD énonce que la population serait de 2123 habitants en 2021, ce qui est assez proche de l'évaluation à 2087 habitants réalisée par l'INSEE pour cette même année. Ces éléments devront être mis en cohérence.

En matière de production de logements, ce projet génère la nécessité de construire 237 logements à horizon 2035, soit 23 à 24 logements par an, ce qui se rapproche des objectifs qui sont en passe d'être fixés à la commune dans le cadre du programme local de l'habitat (PLH) en cours de révision.

La commune de Saint-Sauveur dispose de 98 logements locatifs sociaux sur un total de 821 résidences principales. Pour proposer un développement répondant à l'objectif de mixité sociale, la commune ambitionne de poursuivre cette tendance en imposant, via son règlement écrit, la réalisation d'au moins 30 % de logements sociaux dans toutes les opérations représentant plus de 3 logements, ou, à défaut d'identification du nombre de logements, de plus de 200 m² de surface de plancher créée. Cela permet d'envisager une répartition spatiale équilibrée de l'offre de logements sociaux sur le territoire, ce qui est à souligner. En cohérence avec ce choix, le PADD pourrait être complété afin d'afficher plus fortement cet objectif de mixité sociale dans l'ensemble des opérations d'aménagement d'une certaine envergure.

Si ce scénario est globalement de bonne facture, il est nécessaire d'éclaircir certains points du dossier de PLU arrêté.

Dans le dossier qui sera approuvé, il est attendu que les éléments chiffrés sur le scénario démographique soient complétés par les éléments suivants :

- Énoncer clairement le point de départ du scénario : date et population. Dans l'éventualité où ce point de départ serait éloigné de la date d'arrêt du PLU, il conviendra de mettre à jour l'évaluation de la population accueillie et du nombre de logement réalisés.
- Présentation du nombre de logements restant à produire en partant d'une date proche de l'arrêt du PLU.

Le cas échéant, la population finale visée à l'horizon 2035 pourrait être mise à jour sans remettre en question le rythme annuel de croissance de la population qui est à 1,7 %.

I-b) La densification des espaces

La réalisation du projet de la commune a été conçue en mobilisant les gisements présents au sein de l'enveloppe bâtie existante, sans programmation de secteurs en extension. Concrètement, la construction des 237 logements visés par la commune se répartit comme suit :

- Au sein de l'OAP densification : 55 logements dans les dents creuses et 33 par des divisions parcellaires,
- Au sein des cinq OAP sectorielles : 152 logements.

La mise en œuvre de ces OAP contribue à un urbanisme de qualité en priorisant l'accueil au sein de secteurs en centre-bourg au plus près des équipements, ce qui permet de viser des modèles d'aménagements relativement compacts et qualitatifs.

C'est un point notable qui est à saluer.

A juste titre, le rapport de présentation rappelle qu'entre 1960 et 1990, l'urbanisation s'est réalisée sans logique d'ensemble, ce qui a abouti à une urbanisation dispersée sur la commune, avec, à partir des années 1990, l'extension de ces constructions éparses. La trame urbaine de Saint-Sauveur est donc particulière, caractérisée par un bâti diffus au sein de laquelle on trouve d'importants espaces naturels et agricoles.

Cette situation est un défi, car il s'agit d'orienter l'accueil au sein des gisements encore disponibles dans l'enveloppe bâtie de façon équilibrée, en priorisant les secteurs à proximité des équipements, tout en cherchant à maintenir les espaces naturels et agricoles, la valorisation des paysages... Les travaux réalisés par la commune dans le cadre

du plan guide, élaboré préalablement à l'arrêt de la révision du PLU ont pu utilement enrichir la réflexion sur ce point.

Sur la base d'une analyse du potentiel de densification bien documentée, ce qui facilite grandement la compréhension du dossier, un potentiel d'accueil important a été identifié.

De façon cohérente, l'OAP densification définit différents secteurs sur la commune : le centre-bourg ancien, l'extension du centre-bourg, la plaine... et les zones d'activités. Cela permet de favoriser l'insertion des projets dans leur environnement proche de façon harmonieuse avec la trame urbaine existante, et de proposer, au final, l'accueil de 88 logements (55 en densification, et 33 par divisions parcellaires).

Compte-tenu de l'ensemble des travaux réalisés, le PLU pourrait compléter les dispositions de l'OAP densification pour fixer des objectifs de création de logements selon les différents secteurs : centre-bourg ancien, extension du centre-bourg... Le cas échéant, cela conforterait la lisibilité du document, et simplifierait la réalisation du bilan futur du PLU².

A ce potentiel, s'ajoutent 5 secteurs couverts par des OAP sectorielles, toutes situées à l'intérieur de l'enveloppe bâtie, et qui permettront la réalisation de 152 logements sur 3,15 ha environ. Il s'agit des secteurs qui représentent les gisements les plus importants, dans lesquels ces OAP permettent de fixer des objectifs précis : nombre de logements, orientations des bâtis, voirie etc.

Malgré l'ensemble de ces travaux de qualité, l'échéancier d'ouverture à l'urbanisation des OAP sectorielles est succinct, car il définit simplement 2 temporalités intitulées « temps 1 » ou court terme et « temps 2 » pour long terme. Les dispositions relatives aux OAP s'imposant dans une logique de compatibilité, des précisions sur cet échéancier permettraient d'être davantage opérationnel, d'offrir plus de finesse sur le phasage du projet de la commune, sans être contraignantes pour autant. A minima, les temporalités 1 et 2 devraient être précisées, et pourraient, dans l'idéal, concerner chacun des secteurs.

L'étude de densification, l'OAP densification qui en découle et les OAP sectorielles sont de qualité. Néanmoins, l'échéancier d'ouverture à l'urbanisation devra préciser par des dates les notions de court terme et de long terme, également appelées « temps 1 » et « temps 2 » dans le dossier.

I-c) Le projet sur les secteurs Uxb et Ue

Certains secteurs urbanisés sont à mieux documenter pour comprendre, et justifier le projet de la commune. C'est le cas pour le classement d'une partie du secteur Ue situé à l'Est du territoire de la commune, et pour le secteur Uxb.

Pour ce qui est du secteur Ue, il s'agit de la zone qui couvre des terrains de sport, sur une superficie d'environ 3ha, à l'Est de la commune et dont on ne connaît pas clairement le devenir en matière d'aménagement.

Concernant le secteur Uxb, à l'ouest du territoire communal, on peut observer, à partir d'informations non fournies par le dossier (photos aériennes, google streetview), que des constructions, dont une partie ressemblent à des logements, sont en place. Or, le règlement écrit y autorise principalement les constructions à destination d'artisanat et de commerce, et interdit les logements. Des explications apparaissent nécessaires pour justifier le zonage et la pertinence du règlement écrit sur ce secteur.

² Application de l'article L153-27 du code de l'urbanisme

Il est attendu que le projet de PLU soit complété pour le secteur Ue et le secteur Uxb par les éléments suivants :

- l'état initial du site,
- la description et la justification du projet visé par la commune sur ces secteurs,
- la traduction du projet dans les pièces opposables, principalement dans la partie réglementaire.

I-d) La consommation d'espace planifiée

L'analyse de la consommation d'espaces passée est bien documentée, et permettra de poursuivre dans le temps la mesure de la consommation de l'espace de Saint-Sauveur. Entre 2011 et 2020, la consommation d'espace est estimée à 15,2ha, et à 2,41ha de 2021 à 2023.

Il est à noter toutefois que le choix de définir une méthode spécifique ne simplifiera pas l'analyse de la compatibilité du PLU de Saint-Sauveur avec le SCOT Nord Toulousain actuellement en révision. En effet, il semble que ce dernier s'appuiera sur la méthode du CEREMA publiée sur le portail national de l'artificialisation, qui peut donner des estimations différentes de la méthode communale. A titre d'exemple, pour la même période de référence à savoir 2011-2020, la consommation d'espaces s'évalue à 11,5 ha d'après le portail de l'artificialisation, alors qu'elle serait de 15,2ha d'après la méthode retenue dans le PLU.

En matière de consommation d'espace planifiée, le modèle de développement communal choisi permet de limiter fortement la consommation d'espace. Toutefois, le PADD du projet de PLU ne fixe aucun objectif chiffré de modération de la consommation de l'espace, alors qu'il s'agit pourtant d'une obligation en application de l'article L151-5 du code de l'urbanisme. Dans le rapport de présentation, au sein de la page 147 de la partie relative à la justification des choix, la consommation planifiée est évaluée à 1,81 ha à horizon 2035-2040 (page 147), ce qui est au-delà de l'horizon du PLU. A la même page se trouve un schéma indiquant que cette consommation est visée à échéance 2031. Il convient de reprendre ces éléments pour afficher une information cohérente de la consommation planifiée durant la temporalité de projet du PLU.

Avant l'approbation du document, il sera nécessaire d'inscrire un objectif chiffré de modération de la consommation d'espace au sein du PADD, et de mettre en cohérence dans le dossier l'ensemble des données relatives à la consommation planifiée à horizon 2035.

II Un traitement cohérent du risque naturel, des enjeux environnementaux et agricoles

II-a) Le risque inondation

La commune de Saint-Sauveur dispose d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) approuvé concernant les risques inondation par débordement de cours d'eau et glissement de terrain. Le PPRN étant une servitude d'utilité publique, il permet de structurer l'urbanisme en complétant le PLU sur le volet risques naturels. D'après le

règlement graphique du PLU, les zones inconstructibles du PPRN de Saint-Sauveur sont préservées de toute urbanisation future et le règlement écrit prend bien en compte le PPR.

II-b) Les enjeux de biodiversité

Les éléments de biodiversité sont globalement correctement pris en compte dans le dossier.

L'OAP trame verte et bleue (TVB) et les OAP sectorielles permettent une bonne prise en compte de l'environnement et des éléments végétalisés à intégrer dans les opérations d'aménagement, avec notamment une réflexion sur les continuités à maintenir et celles à renforcer/créer, la gestion des franges avec les milieux adjacents, la création d'espaces paysagers ou une réflexion sur l'infiltration des eaux pluviales.

Quant aux boisements, ils sont à juste titre classés en majorité en espace boisé classé (EBC).

Malgré cela, des améliorations demeurent encore possibles pour consolider le projet communal, ou simplement corriger certains points du dossier.

Concernant les éléments de la TVB, il aurait été plus pertinent de classer le linéaire des ripisylves de l'Hers et du Girou en Ntvb, voire avec un surzonage EBC, au vu de l'état écologique de ces cours d'eau (respectivement moyen et mauvais), au lieu d'un simple zonage N.

La marge de recul de minimum 15m de part et d'autre des cours d'eau prévue dans l'OAP TVB pourrait être intégrée au règlement écrit.

Les éléments de la TVB à conforter ou à restaurer, identifiés à la page 80 de l'OAP TVB gagneraient à être retranscrites dans le règlement graphique afin de renforcer la protection.

Concernant la zone humide identifiée par la commune (ER6), il faudrait interdire les affouillements et exhaussements du sol.

En dernier lieu, un rectificatif est à apporter en page 15 du règlement écrit afin d'indiquer que sur le territoire de la commune, la superficie des bois ou parcs et jardins concernés par une éventuelle autorisation de défrichement est de minimum 0,5 ha et non pas 4 ha pour le territoire de la commune.

Il est ainsi recommandé :

- de classer le linéaire des ripisylves de l'Hers et du Girou en Ntvb, voire avec un surzonage EBC ;
- d'intégrer dans le règlement écrit la marge de recul de 15m de part et d'autre des cours d'eaux ;
- d'inscrire au règlement graphique les éléments de TVB à conforter ou restaurer ;
- d'interdire les affouillements et exhaussements du sol dans la zone humide ;
- de rectifier dans le dossier les éléments relatifs aux autorisations de défrichement.

II-c) Les enjeux agricoles

La commune de Saint-Sauveur a fait réaliser un diagnostic agricole complet par les services de la chambre d'agriculture.

La commune est située dans une zone de vallées secondaires de basse plaine alluviale avec peu de relief, avec espace agricole occupant 43,2 % du territoire communal en 2022 soit 308,6ha (SAU déclarée à la PAC).

L'enquête menée révèle une diminution du nombre d'exploitations, de la surface agricole utile (SAU), et de l'activité d'élevage, au cours des dernières décennies. On dénombre 16 exploitations, dont 2 ont leur siège sur la commune, employant 13.5 Équivalents Temps Pleins (ETP).

La production végétale est à dominance céréalière (maïs, blé tendre, sorgho) et oléagineux (tournesol). Quelques ateliers d'élevages sont présents (ovins viande, bovins viande, et élevage équin)

Le diagnostic agricole de Saint-Sauveur met en lumière plusieurs enjeux clés pour l'agriculture locale.

Le document limite l'urbanisation linéaire et priorise l'aménagement des "dents creuses" pour réduire la consommation foncière. Il préconise également la création d'espaces tampons pour éviter les conflits de voisinage et respecter les distances d'éloignement pour les constructions. Enfin, il encourage le maintien des infrastructures d'irrigation, la diversification des productions, et l'utilisation des signes de qualité pour valoriser les produits agricoles.

A noter que la quasi-totalité des parcelles agricoles classées en enjeux "très fort" et "fort", ont été intégrées dans le projet de création d'une zone agricole protégée (ZAP) au titre de l'article L112-2 du code rural et de la pêche maritime. Dès que sa création sera entérinée par arrêté préfectoral, la ZAP devra être annexée au PLU en vigueur, car elle constitue une servitude d'utilité publique.

Mes services restent à votre disposition pour vous accompagner dans la prise en compte de cet avis avant l'approbation de votre PLU.

Pour le préfet et par délégation,
par subdélégation de la directrice
départementale des territoires,
Le chef du service territorial,



Samuel Breiller-Tardy

