

DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE

COMMUNE DE FRONTON

ENQUETE PUBLIQUE UNIQUE
(9 novembre au 10 décembre 2018)

CONCERNANT

La révision
du Plan Local d'urbanisme P.L.U.

B1- CONCLUSION ET AVIS
DU
COMMISSAIRE ENQUETEUR

Jean-Jacques VIDAL

Sommaire

I- Objet de l'enquête et dispositions réglementaires

II- Rappel du projet

III- Avis des PPA

IV- Déroulement de l'enquête publique et observations recueillies

V - Conclusion et avis du commissaire enquêteur

I- Objet de l'enquête et dispositions réglementaires

L'enquête publique unique a été fixée conformément aux dispositions des articles L. 153-19 et R. 153-8 du code de l'urbanisme et des articles L. 123-1 et suivants et R. 123-9 du code de l'environnement.

La révision du PLU a été décidée par délibération du conseil municipal de la commune de Fronton, lors de la séance du 15 janvier 2015.

Cette révision a été nécessaire, pour fixer de nouvelles orientations et objectifs, et prendre en compte de nouveaux dispositifs législatifs et réglementaires .

Avant la mise en œuvre de cette révision le conseil municipal a décidé les actions d'informations et de concertations suivantes:

Engagement de la concertation

- . installation de panneaux d'exposition dans un lieu public,
- . mise à disposition du public d'un cahier de recueil des observations, sur le lieu de l'exposition,
- . insertion dans le bulletin municipal et sur le site internet de la commune d'un article présentant les orientations générales du PADD,
- . organisation d'une réunion publique pour présenter le PADD

Deux réunions publiques de concertation ont eu lieu, le 2 décembre 2015 et le 11 mai 2017.

Des réunions spécifiques d'échanges et de travail ont également été organisées avec des partenaires institutionnels.

Egalement, 28 réunions de quartier ont été organisées tout au long de la procédure.

Ces différents outils de concertation ont favorisé une forte participation et de nombreuses observations constructives.

Un bilan de cette concertation figure dans le dossier

Au regard du bilan, cette concertation peut être jugée satisfaisante. Les moyens d'information, de dialogue, d'échanges, sont jugés proportionnés et adaptés à la commune de Fronton.

La délibération du 19 décembre 2017 du conseil municipal a décidé :

- . d'approuver le bilan de la concertation,
- . d'arrêter le projet de PLU,
- . de soumettre pour avis le projet de PLU aux personnes publiques associées à son élaboration ainsi qu'aux communes limitrophes, aux établissements publics de coopération intercommunale qui ont demandé à être consultés sur le projet de PLU.

Par arrêté du 4 octobre 2018 le maire de la commune de Fronton a décidé de soumettre à enquête publique unique le projet de révision du plan d'urbanisme PLU de l'actualisation du schéma d'assainissement Eaux Usées et Création d'un schéma Eaux Pluviales.

Le commissaire enquêteur a été désigné par décision du tribunal administratif du 28 mai 2018.

II- Rappel du projet

Les objectifs arrêtés par la commune de Fronton pour la révision du PLU concernent principalement les points suivants :

- . la traduction des orientations et objectifs du Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) du Nord Toulousain,
- . l'intégration de nouvelles exigences législatives,
- . la prise en compte d'une définition d'objectifs d'accueil démographique et de développement économique sur un horizon de 10 ans,
- . la mise en place d'une nouvelle stratégie de développement urbain de moyen et long terme, en lien avec les objectifs de moindre consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers et d'intensification urbaine,
- . la mise en place d'une stratégie de développement résidentiel favorisant une diversité et une compacité des formes urbaines et offrant des solutions pour répondre à une pluralité de besoins en logements,
- . la mise en perspective et l'anticipation des besoins en matière d'équipement communal,
- . le développement et l'aménagement d'un réseau de chemins doux,

L'ensemble des ces objectifs ont guidé l'élaboration du PLU.

Les grands axes qui ont guidés l'élaboration du PLU :

Population et l'habitat

En 2016, la population de la commune de Fronton était de 6396 habitants. Une croissance moyenne de la population d'environ 3 %, a été constatée entre 1999 et 2012. Cette croissance est le reflet de la dynamique locale, liée notamment à sa position géographique, à ses activités économiques.

Le SCoT, a défini un scénario de croissance de la population qui donne comme perspective un besoin d'environ 1100 logements, sur les dix prochaines années.

C'est sur cette base que le PLU a été élaboré, notamment en ce qui concerne la définition des zones constructibles. L'application d'une plus grande densification en visant 22 logements/ha est l'objectif fixé dans PLU.

Economie et emploi

La commune compte deux zones d'activités économiques répondant aux besoins des entreprises, et deux zones commerciales. Ces zones doivent permettre de répondre aux évolutions et accroissement des ces deux secteurs d'activités.

L'exploitation viticole est la principale activité agricole, et une aire géographique AOC Fronton, critère de qualité, dynamise l'activité.

Par ailleurs la commune souhaite préserver et renforcer le commerce de proximité au centre du bourg. Les dispositions prises dans le PLU, en limitant notamment l'implantation de surfaces commerciales à 400 m², devraient y contribuer.

L'objectif du PLU est d'encourager l'implantation de nouvelles entreprises.

Equipements et transports

La commune est actuellement bien couverte en équipements et services publics.

De nouveaux équipements sont prévus ou envisagés : école maternelle, résidence pour séniors ou résidence foyer médicalisée, renforcement d'équipement sportif et d'une zone de loisir.

L'organisation des déplacements est un point important traité dans le PLU, qui prévoit dans le PADD, d'organiser une mobilité optimale et durable pour tous.

Enjeux et Impact environnemental

Les enjeux environnementaux se déclinent suivants plusieurs axes qui guident les choix du PLU :

- Préserver les continuités écologiques : Cela concerne des trames Verte et bleue (zones humides, landes classées ZNIEFF, bois ordinaires), la protection des

cours d'eau et les abords. Permettre aux corridors d'assurer leur fonction de continuité écologique,

- Préserver les zones naturelles, agricoles et forestières par une gestion économe,

- Re-qualifier l'entrée de la ville et valoriser les éléments du patrimoine local,
- Protéger les ressources en eau,
- Favoriser les économies d'énergie et développer les énergies renouvelables.
- Prendre en compte la connaissance des risques (réglementaires et informatifs)

Par courrier du 14 septembre 2016, la mission régionale d'autorité environnementale LANGUEDOC-ROUSSILLON-MIDI-PYRÉNÉES, informait le maire de Fronton que, compte tenu de l'ampleur du projet d'aménagement et de la croissance démographique projetée, le projet de PLU devait être soumis à évaluation environnementale. Par ailleurs, dans son courrier, la mission précisait : « Votre dossier de demande d'examen au cas par cas a été jugé de qualité et les orientations de votre PADD vertueuses vis-à-vis de l'environnement ».

La contrainte forte de ce projet de PLU, concerne l'évolution du projet de PLU en comparaison avec le PLU en cours, concernant en particulier les nouvelles dispositions d'urbanisation, basées sur une gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers et une densification plus grande de l'urbanisation. Sur la gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers, il a été constaté une consommation d'environ 72 ha entre 2004 et 2011.

Ces dispositions ont amené la commune à faire des choix importants et difficiles, sur la réduction des zones constructibles.

Ces dispositions ont été un enjeu fort porté par la commune.

Le tableau ci-dessous illustre cette démarche

	Zones urbaines	Zones à urbaniser	Zones agricoles	Zones naturelles
PLU en vigueur	458,8	173,3	3451,4	523,9
Nouveau PLU	436,6	81,4	3238,1	850,6
Evolution	- 22,2	- 91,9	- 213,3 *	+ 326,7

* le PLU indique par erreur – 183,3

Par rapport au PLU en vigueur, les zones urbaines et à urbaniser, ont diminué de l'ordre de 114 ha, au profit des zones naturelles et agricoles.

Egalement l'enquête publique simultanée avec l'actualisation du schéma d'assainissement et la création d'un schéma eaux pluviales, est aussi un élément

important pour apporter une plus-value aux projets et contribuer à optimiser la réduction de l'impact sur l'environnement.

Le dossier dans son contenu est complet et conforme à la réglementation.
L'ensemble est de bonne qualité et explicite.

Toutefois quatre observations sont à noter :

- la note de présentation non technique mériterait de comporter quelques illustrations graphiques. Il faut se rappeler que ce document est destiné au grand public, généralement non initié, pour comprendre et se faire une idée du PLU.

- Le règlement écrit et graphique : Le document est clair et explicite, mais compte tenu de l'intérêt qu'il revêt vis à vis des administrés, il serait judicieux qu'un document très synthétique à usage des particuliers soit élaboré par la commune.

- les cartes présentées dans les annexes sont très peu lisibles. Ce constat a été confirmé lors des permanences, où les habitants de la commune avaient de très fortes difficultés à se repérer sur les cartes affichées dans le bureau de la permanence. Faire apparaître plus nettement les voies et le réseau hydrographique principal. Une trame des zonages plus transparente, serait de nature à faciliter la lecture des cartes. Cette amélioration est indispensable dans la version définitive du PLU.

- L'accroissement démographique de la commune de Fronton va probablement se poursuivre, une projection au-delà de 10 ans aurait pu être intéressante. Cette projection permettrait certainement au PLU aujourd'hui en projet d'être plus apte à faire face aux extensions futures des zones urbaines et des réseaux.

III- Avis des PPA

La commune a sollicité, par envoi des dossiers à l'issue de l'arrêté le 19 décembre 2017, l'avis de 27 services, organismes publics et communes voisines, sur la révision du PLU, 12 réponses ont été reçues avec les avis suivants :

- 7 avis favorables avec ou non des réserves et/ou recommandations.

- 3 réponses sans avis, avec des précisions techniques, réglementaires ou législatives.

Aucun avis défavorable n'a été émis, beaucoup de recommandations et de remarques, les réserves sont peu nombreuses.

La commune a répondu point par point aux réserves et remarques des PPA et de la RMAe. Les réponses de la commune sont jugées globalement satisfaisantes, par

le commissaire enquêteur (le détail figure en annexe 1 du rapport , accompagné également des observations du commissaire enquêteur).

La prise en compte par la commune et les réponses apportées, conforteront la compatibilité avec le SCoT, la législation et la qualité environnementale du PLU.

Au final le PLU de Fronton sera de bonne qualité, sur l'ensemble de son champs d'application.

IV- Déroulement de l'enquête publique et observations recueillies

L'enquête publique s'est déroulée dans de bonnes conditions et conforme à la législation (information, publicité, contenu du dossier et mise à disposition, permanences, recueil des observations sur le registre, par courrier ou mail, poste informatique de consultation disponible, ...).

L'ensemble des personnes présentes aux heures d'ouverture des permanences ont été reçues par le commissaire enquêteur. Au total, 65 observations ont été formulées (registre, courriers, mails), dont 61 concernent le PLU.

Les observations ont été classées par thématiques :

- Thème 1- Terrains ayant perdus la constructibilité : 11 observations
- Thème 2 -Terrains ayant perdus partiellement la constructibilité : 5 observations
- Thème 3 -Demandes pour rendre des terrains constructibles: 29 observations
- Thème 4Demande de passage d'un terrain constructible en non constructible : 1 observation
- Thème 5 Autres :15 observations

Compte tenu du nombre important d'observations, les réponses individuelles de la commune ont été regroupées en annexe 2 du rapport.

La commune a répondu à chaque observation.

Le commissaire a commenté les observations globalement, avis de synthèse, pour les thématiques 1,2 et 3, et individuellement pour les thématiques 4 et 5.

Comme le montre le classement thématique, les observations ont porté très majoritairement sur les thèmes 1,2 et 3,concernant la constructibilité (déclassement, classement) des terrains. Les autres observations sont plus variées ou correspondent à des demandes d'informations.

Les réponses de la commune sont pour la plupart, négatives, car les accepter remettraient en cause, la compatibilité avec le SCoT, et surtout seraient en contradiction avec l'orientation concernant, la gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers, et la densification urbaine prévue dans le projet de PLU.

Toutefois, un examen au cas par cas pourrait permettre d'atténuer l'impact des certaines dispositions.

Réponses de Commissaire enquêteur :

Thème 1 : Terrains ayant perdu la constructibilité : 11 observations

Avis de synthèse du commissaire enquêteur

Les dispositions législatives imposent de faire une gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers, et d'aménager avec une plus forte densification les zones urbanisées. La commune de Fronton a appliqué ces orientations législatives.

Par ailleurs la densification imposée par le PLU serait de nature à saturer les voies et réseaux divers, qui n'ont pas été conçus pour une telle urbanisation. C'est un soucis important et légitime de la commune.

Ces dispositions et l'évaluation de la population établie dans le SCoT à l'échéance 2030, a nécessité dans le projet de PLU de réduire les zones constructibles au bénéfice principalement des espaces naturels et agricoles. Pour répondre à cette obligation la commune a été amenée à faire sortir des zones constructibles ou susceptibles de l'être, des parcelles qui ont été reclassées en zones naturelles ou agricoles.

Les choix qui ont été faits se sont principalement appuyés sur la proximité et continuité de zones naturelles, et la capacité des réseaux, voiries et réseaux divers actuels, à absorber notamment les nouvelles constructions. Lors des entretiens avec le commissaire enquêteur, les propriétaires de ces terrains ont exprimé une forte incompréhension et le constat d'être lésés.

Les avis convergent pour admettre que la commune de Fronton devrait, par sa position pivot au sens du SCoT, sa proximité des deux grandes agglomérations Toulouse et Montauban, voir son économie et sa population croître dans le futur.

Cette pression démographique, amènera la commune à réviser certainement son PLU dans les 10 ans à venir.

Le commissaire enquêteur fait la demande suivante :

- A défaut de dispositions réglementaires pour préserver cet acquis de constructibilité de l'ensemble de la parcelle , il est demandé que soit inscrit dans le PLU ou à défaut mentionné dans une délibération du conseil municipal, que ces parcelles feront l'objet d'un examen prioritaire, lors de la prochaine révision du PLU.

Ces dispositions ne sont pas de nature à remettre en cause la politique du PLU en matière de gestion économe des espaces naturels et agricoles.

Thème 2 -Terrains ayant perdu partiellement la constructibilité : 5 observations

Avis de synthèse du commissaire enquêteur

Les dispositions législatives imposent de faire une gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers, et d'aménager avec une plus forte densification les zones urbanisées. Par ailleurs la densification imposée par le PLU serait de nature à saturer les voies et réseaux divers, qui n'ont pas été conçus pour une telle urbanisation. C'est un soucis important et légitime de la commune. Pour réduire les zones constructibles au bénéfice des zones naturelles, agricoles et forestières, le projet de PLU, prévoit de rendre partiellement inconstructible des parcelles ouvertes à la construction où généralement existent déjà des constructions. Ce zonage est très pénalisant pour les propriétaires qui, soit ont en projet de construire, soit envisagent des extensions pour des raisons familiales, ou parfois comme évoqué dans l'observation 30, ne se justifient pas car ne concernant qu'une très petite partie de la parcelle.

Le commissaire enquêteur fait la demande suivante :

- que soit ré-examiné le contour de ces zonages au cas par cas avec les propriétaires. En effet, suivant la forme et le contour de ces zonages, des aménagements **limités** seraient possibles, sans perdre ou faiblement de superficie des espaces naturels ou agricoles concernés.

Cette démarche ne remettrait pas en cause, ou marginalement, les surfaces reconquises en zones naturelles agricoles, et ne déséquilibrerait pas l'économie du PLU sur cet aspect. L'accord de ces aménagements serait conditionné ou limité par la capacité des réseaux de voirie et réseaux divers, souci important de la commune qui a en charge ces équipements, ou par la présence sur ces sites de milieux naturels à préserver ou en secteur à risques, ...

Thème 3 -Demandes pour rendre des terrains constructibles: 29 observations

Avis de synthèse du commissaire enquêteur

Les orientations du PLU en cohérence avec la gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers, la densification pour rester compatible avec le SCoT et la capacité des réseaux, ne permettent pas d'envisager l'intégration de nouvelles parcelles en zone constructible. Il serait par ailleurs paradoxal de classer constructible des zones aujourd'hui zones naturelles, agricoles ou forestières, alors que des terrains classés constructibles ou à vocation constructibles, ont été reclassés en zone naturelles ou agricoles.

Les avis du commissaire enquêteur concernant les thèmes 4 et 5 plus spécifiques et individuels, sont mentionnés dans le rapport, annexe 2 concernant les observations.

V - Conclusion et avis du commissaire enquêteur

Les éléments en faveur du projet

- Le bilan de la concertation est jugé positif
- Le constat du respect de la procédure d'enquête publique et de son bon déroulement,
- La comptabilité du PLU avec les dispositions législatives et le SCoT est effectif.
- La gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers est au coeur de l'élaboration du PLU avec le reclassement important, de terrains constructibles ou à vocation à l'être, en terrains naturels ou agricoles.
- La densification urbaine adoptée qui aura pour effet d'ancrer, dans le PLU, la gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers.
- Les réponses exhaustives de la commune aux réserves, remarques ou recommandations, aura pour effet d'accroître le niveau de qualité du PLU, notamment en ce qui concerne la réduction de l'impact sur environnement. Avant son évaluation au cas par cas par la MRAe, le PADD avait été jugé « vertueux vis-à-vis de l'environnement ».
- La prise en compte dans le PLU de la préservation des espaces naturels remarquables (ZNIEF, trames bleu et verte, ...)
- Les dispositions du PLU favorisant le développement et le maintien des commerces de proximité dans le bourg, et des dispositions pour développer le commerce, l'industrie et l'agriculture notamment l'activité viticole (zone AOC) . Actions primordiales pour garder la vitalité des villes en zone rurale.
- Les actions favorisant les déplacements doux, notamment dans les espaces protégés, offrant une qualité de vie aux habitants.

- Les mesures d'information initiées par la commune, dans le cadre de la concertation et de l'enquête publique unique (notamment distribution en début d'enquête, dans toutes les boîtes aux lettres, du bulletin municipal comportant l'avis d'enquête)

- L'organisation d'une enquête unique, associant le PLU et la révision du schéma d'assainissement, permettant une compatibilité, une complémentarité et une optimisation des deux projets, apportant notamment une plus value sur la prise en compte de l'impact environnemental.

Les éléments en défaveur du projet

- Les dispositions pénalisantes pour les propriétaires, dans le cadre de la réduction des zones constructibles, liées à l'impact de la mise en œuvre d'une gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers, ont fait l'objet d'une incompréhension. Un nombre très important d'observations concernent ce sujet,

- Le besoin de produire un document synthétique tous public du règlement,

- La note de présentation non technique doit être illustrée, et plus lisible pour le grand public,

- Une mauvaise lisibilité des cartes du PLU, qui doivent être améliorées dans le projet final,

- Un manque de projection au-delà des 10 ans, notamment en ce qui concerne l'extension urbaine, les voies et réseaux divers. Une vision à plus long terme, faciliterait les évolutions futures, si l'augmentation probable de la population se poursuit.

Le projet de PLU, après la prise en compte des réponses de la commune aux réserves, remarques et observations des PPA et de la MRAe, considère que le PLU, est de qualité. Il prend en compte les dispositions législatives et les orientations du SCoT et est bien proportionné au regard de la commune de Fronton.

Le commissaire enquêteur fait le constat que le projet de PLU, ne présente pas d'éléments défavorables qui remettraient en cause son approbation.

Compte tenu de ces éléments le commissaire enquêteur émet un
avis favorable
concernant l'approbation du PLU de la commune de Fronton, associé à
3 réserves et 2 recommandations.

Réserve 1 : Thème 1 des observations : Terrains ayant perdu la constructibilité .
Il est demandé :

- que soit inscrit dans le PLU ou à défaut mentionné dans une délibération du conseil municipal, que ces parcelles feront l'objet d'un examen prioritaire, lors de la prochaine révision du PLU.
(voir avis de synthèse du commissaire enquêteur)

Réserve 2 :Thèmes 2 des observations :Terrains ayant perdu partiellement la constructibilité. Il est demandé :

- Ré-examiner les zonages au cas par cas avec les propriétaires. En effet, suivant la forme et le contour de ces zonages, des aménagements **limités** seraient possibles, sans perdre ou faiblement de superficie des espaces naturels ou agricoles concernés.(voir avis de synthèse du commissaire enquêteur)

Réserve 3 : Revoir les cartes du dossier PLU pour une meilleure lisibilité,

Recommandation 1 :

- améliorer par des illustrations graphiques et plans la note de présentation non technique.
- Réaliser un document grand public du règlement pour les Frontonnais,

Recommandation 2 : Compte tenu de la croissance probable de la population, avis partagé par plusieurs interlocuteurs, anticiper dans les aménagements la possibilité des extensions éventuelles futures.

Toulouse le 8 janvier 2019

Le commissaire enquêteur

Jean-Jacques VIDAL