Nouveau PLU
Bulletin n° 5
2017 – semaine 21

Agenda

Comité PLU
- mercredi 7 juin
- mercredi 5 juillet

20h30 en mairie

Comité Agenda 21
- mardi 20 juin
- mercredi 19 juillet

20h30 en mairie

Compte-rendu de la réunion publique du 28 avril 2017

Lancement du PLU

1. Contexte général

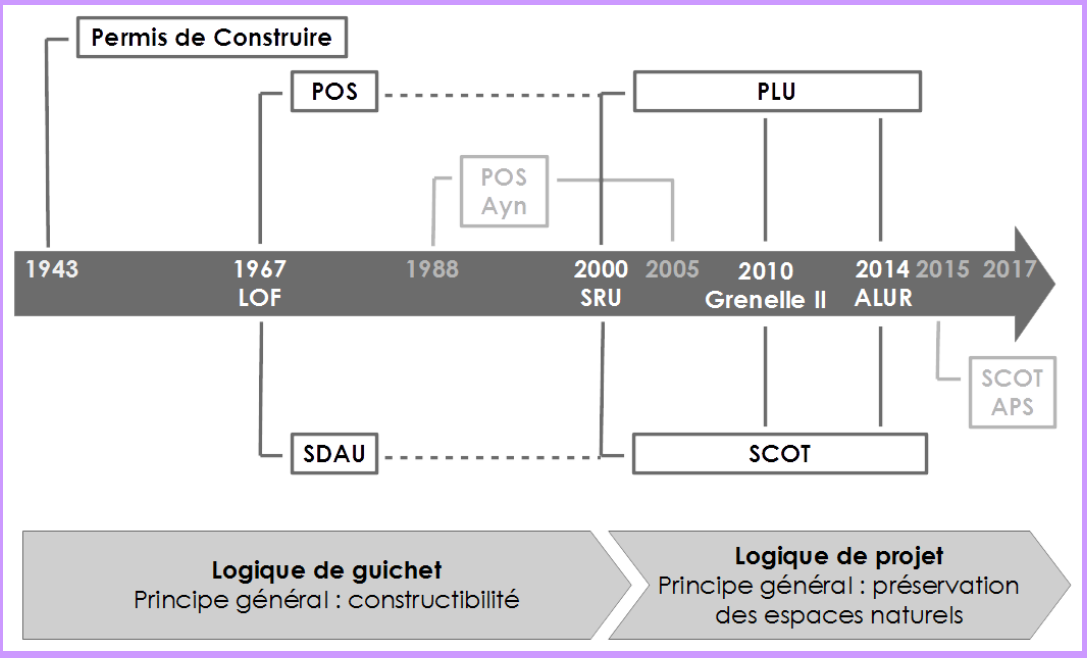
Le droit actuel de l'urbanisme en France est l'héritier des diverses dispositions qui se sont succédé depuis des décennies, suivant l'évolution des façons de penser l'urbanisme.

Les dates-clés sont repérées sur la figure 1 :

- 1943, création du Permis de Construire
- 1967, la Loi d'Orientation Foncière (LOF) crée les Plans d'Occupation des Sols à l'échelle locale, et les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme à l'échelle territoriale. L'un comme l'autre répondent à une logique de guichet. Le principe général est la constructibilité. L'inconstructibilité est l'exception, dûment justifiée par des arguments qui identifient des terrains naturels et agricoles à préserver.
- 1988, le POS d'Ayn est élaboré, dans le cadre de la loi LOF
- 2000, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) vient bouleverser le cadre législatif en inversant l'appréhension de l'utilisation du foncier, la logique est désormais celle du projet. L'inconstructibilité devient la règle, avec pour principe la préservation des espaces naturels. La constructibilité ne peut être ouverte que par exception, et est soumise à un projet urbain identifié et argumenté. Les POS disparaissent au profit des PLU, les SDAU, devenus simples Schémas Directeurs entre temps, sont remplacés par les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), dont le champ d'action dépasse largement la stricte question de la constructibilité, en intégrant les réflexions liées à l'économie, l'agriculture, le tourisme, les déplacements, etc.

►

Figure 1
Chronologie partielle du droit de l'urbanisme en France



- 2005, alors que la loi SRU est déjà en vigueur, elle n'a pas de caractère contraignant pour les POS existants ; Ayn conserve son POS et le révise
- 2010, la loi Grenelle II et 2014, la loi pour un Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) affirment le principe de préservation des espaces naturels comme la base de la politique de l'urbanisme en France et dotent les SCOT et les PLU d'un caractère obligatoire
- 2015, après de longues années de tergiversations, le SCOT de l'Avant-Pays Savoyard est adopté en juin et entre en vigueur le 3 septembre de la même année
- 2017, Ayn lance sa procédure de révision de son POS en PLU[1]

2. Contexte local

2.1. Le principe de compatibilité

Il ressort de l'historique général que la procédure qui commence s'inscrit dans un contexte local strictement encadré. En effet, le PLU à venir doit être *compatible* avec les normes dites supérieures : lois, règlements, schéma, etc.

Comme on peut le voir sur la figure 2, le PLU, pour Ayn à l'échelle communale, est chapeauté par des documents de normes supérieures. Le SCOT de l'Avant-Pays Savoyard tient une place particulière puisqu'en intégrant toutes les autres normes, il devient la référence unique avec laquelle le PLU doit être *compatible*.

« Qu'est-ce que la notion de compatibilité ?

Aucune définition réglementaire n'a été donnée à la notion de compatibilité. Cependant, il est habituel de définir la compatibilité de façon négative en la confrontant à la notion de conformité.

En effet, la conformité implique un rapport de stricte identité, ce qui suppose que le document de rang inférieur ne pourra comporter aucune différence par rapport au document de rang supérieur. À titre d'exemple, on peut citer le permis de construire qui doit être conforme au PLU.

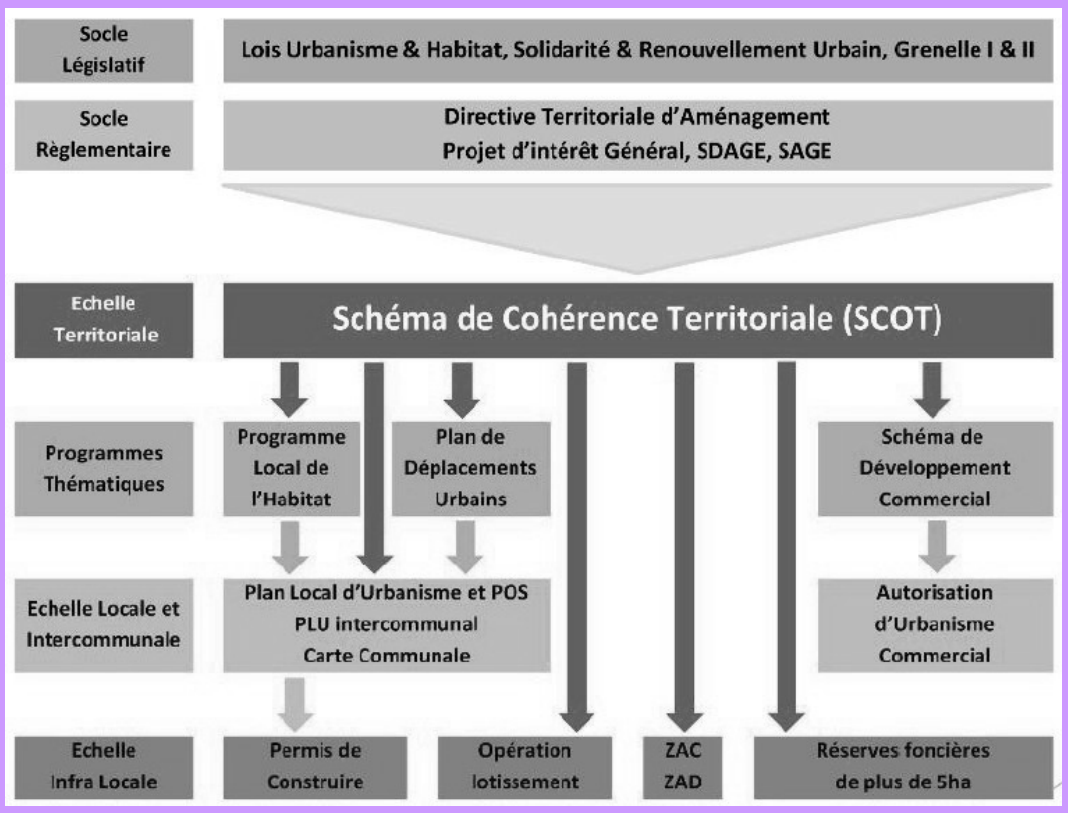
La compatibilité, quant à elle, implique un rapport de non contrariété. Ce qui signifie que le document subordonné pourra comporter quelques différences, à condition qu'elles ne soient pas importantes, par rapport au document de rang supérieur. En effet, la compatibilité suppose que les documents locaux d'urbanisme ne fassent pas obstacle à la mise en œuvre du SCOT. »

Source : guide pratique du SCoT du Pays de Brocéliande, Syndicat Mixte du SCoT du Pays de Brocéliande, 2008-2010

▶

1 Le PLU élaboré à partir de 2009 et adopté en 2013 ayant été annulé par jugement du Tribunal Administratif, il est réputé, selon les principes applicables en droit français, n'avoir jamais existé. C'est pourquoi il ne figure pas dans la chronologique précédente.

Figure 2
Le principe de compatibilité
Source : SCOT APS



Quelle est alors la place d'Ayn dans le SCOT de l'Avant-Pays Savoyard ?

2.2. Ayn, village rural 2015-2035

Pour la période de 20 ans concernée, le SCOT APS identifie quatre niveaux de Communes, selon leur place dans le projet territorial :

- 4 pôles d'équilibre, appelés à être les centralités du territoire : Pont-de-Beauvoisin, Yenne, St-Genix-sur-Guiers et Novalaise
- 2 pôles-relais, qui tiennent leur rang de leur statut de porte d'entrée du territoire, au regard des infrastructures de transport, sans toutefois être amenés à devenir des pôles d'équilibre. Ainsi de St-Jean-de-Chevelu (tunnel du Chat) et de Lépin-le-Lac (gare ferroviaire)
- 8 villages polarisés, situés dans l'aire d'influence immédiate des pôles d'équilibre, dont ils devront soutenir les fonctions de structuration en partageant avec eux certains aménagements (logement, ZAC, etc.). Au plus proche d'Ayn, Nances et Gerbaix sont villages polarisés de Novalaise, en accueillant par exemple les Zones d'Activité du Goûtier (à cheval sur Novalaise et Nances) et du Guigardet (à Gerbaix)
- 22 villages ruraux formant un maillage auxquel le SCOT APS confie des fonctions réduites à l'échelle communale. C'est dans cette catégorie qu'est intégré Ayn

2.2.1. Des fonctions de proximité

Selon les catégories de Communes, le SCOT APS identifie des fonctions d'importances et de rayonnements différents. Les fonctions dévolues aux villages ruraux sont les fonctions dites « de proximité », présentes sur l'ensemble du territoire, et qui ne dépassent pas le cadre de la Commune, à savoir

- équipements scolaires du primaire
- artisanat et commerce compatibles
- fonctions agricoles et para-agricoles
- fonctions touristiques

Ainsi, aucun grand aménagement, quel qu'il soit, n'est attendu d'Ayn. Il reste possible de développer des initiatives commerciales, artisanales ou touristiques locales intégrées.

►

2.2.2. Une croissance démographique limitée

En cohérence avec le cadre légal et réglementaire, un des objectifs principaux du SCOT APS vise la préservation des milieux naturels et des terres agricoles. Cet objectif inclut des données chiffrées que le PLU devra intégrer.

En premier lieu, l'accroissement de population projeté est différemment réparti selon le niveau de Commune. Pour les villages ruraux, l'objectif de croissance démographique identifié est de 1% par an. Pour Ayn, en basant le calcul sur environ 350 habitants en 2015, le SCOT APS fixe l'augmentation de la population à 70 nouveaux habitants (sans compter le renouvellement naturel de la population). Or, le taux d'occupation des logements pour l'Avant-Pays Savoyard est de 1,4 habitant par logement[2]. Ainsi, ce sont 55 nouveaux logements qui sont attendus sur Ayn au terme des 20 années concernées par le SCOT APS.

Ensuite, afin de limiter la consommation de foncier, le SCOT APS fixe le minimum de réinvestissement urbain à 20% des nouveaux logements. Le réinvestissement est, en se basant sur le zonage en cours, la création de logements dans les enveloppes urbaines déjà existantes. Cela peut être par exemple la réhabilitation de bâtiments, la division de parcelles déjà bâties en zone urbaine, etc. La création de logements hors de ces enveloppes est considérée comme de l'extension des hameaux. Pour Ayn, le calcul donne donc 11 logements au minimum en réinvestissement et 44 au maximum en extension. Le PLU doit répondre à ces objectifs et peut en fixer de plus ambitieux, en augmentant la part de réinvestissement, sans que le nombre total de logements ne diffère sensiblement de celui fixé par le SCOT APS.

2.2.3. Une densité minimale en extension

Alors que la densité urbaine actuelle sur l'Avant-Pays Savoyard est en moyenne de 7 logements par hectare, et compte-tenu de l'objectif de réduction de la consommation foncière de 50 %, c'est une densité minimale de 15 logements par hectare qui est prévue par le SCOT APS pour les surfaces en extension. C'est cet objectif minimal qui est assigné aux villages ruraux, les autres types de Communes ayant des objectifs plus élevés[3]. Pour Ayn, les 44 logements au maximum envisageables en extension peuvent donc consommer au maximum 2,9 ha.

La référence étant la date d'entrée en vigueur du SCOT APS, il faut déduire de cette possibilité d'extension les surfaces déjà consommées en extension depuis le 3 septembre 2015, soit environ 0,5 ha fin avril 2017. À ce jour, le futur PLU pourra donc prévoir au maximum 2,4 ha en extension, sous réserve des permis de construire qui pourront être délivrés sous le régime POS d'ici l'approbation du PLU.

Il convient de signaler que le SCOT APS se réfère à un nombre de logements, sans prescrire la forme de ces logements. Alors, les 55 logements attendus pour Ayn peuvent être des maisons individuelles, de l'habitat intermédiaire, du petit collectif, etc. Il appartiendra au PLU de déterminer la nature des logements à créer pour répondre aux objectifs chiffrés du SCOT APS.

►

2 Pour le détail des calculs, se référer aux documents du SCOT

3 Jusqu'à 25 logements par hectare au minimum pour les pôles d'équilibre

3. Procédure et calendrier

Les phases et les étapes successives de la procédure PLU sont rappelées :

- Délibération de prescription, qui fixe notamment les objectifs[4]
- Phase d'études permettant d'établir les diagnostics de la Commune et de construire le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), qui dessine les contours de la Commune à l'échéance du PLU
- Débat en Conseil Municipal sur le PADD
- Phase d'élaboration des règlements graphique et écrit, et des Opérations d'Aménagement Programmé (OAP), qui fixent pour chaque zone les conditions d'aménagement
- Délibération d'arrêt du projet de PLU
- Enquête publique et prise en compte des avis exprimés
- Délibération d'approbation et entrée en vigueur du nouveau PLU

Le calendrier prévisionnel préparé par le Comité PLU est présenté sur la figure 5.

4. Articulation avec l'Agenda 21

Pour mémoire, l'atelier participatif du 26 septembre 2016 a permis de recueillir un grand nombre de données, dont certaines ont conduit à la rédaction des objectifs du nouveau PLU. Certaines attentes exprimées lors de l'atelier n'ont cependant pas pu être intégrées au niveau d'un document d'urbanisme formel comme l'est le PLU. C'est pourquoi, afin de prendre en compte les éléments exprimés par la population, et compte-tenu de la transversalité de la plupart des thèmes, le Conseil Municipal, sur proposition du Comité PLU, a décidé de lancer la démarche d'élaboration d'un Agenda 21 communal (voir Bulletin PLU n° 4).

Les deux démarches, PLU et Agenda 21, seront animées par des acteurs en lien les uns avec les autres (figure 4) :

- le Comité PLU, qui se réunit le 1er mercredi du mois, sera l'interlocuteur du Bureau d'Études, pilotera les démarches participatives, et pourra interagir avec le Comité Agenda 21
- le Comité Agenda 21, qui se réunira le 3e mercredi du mois, collaborera avec le Comité PLU pour les démarches participatives qui concerneront des thèmes transversaux (figure 3)

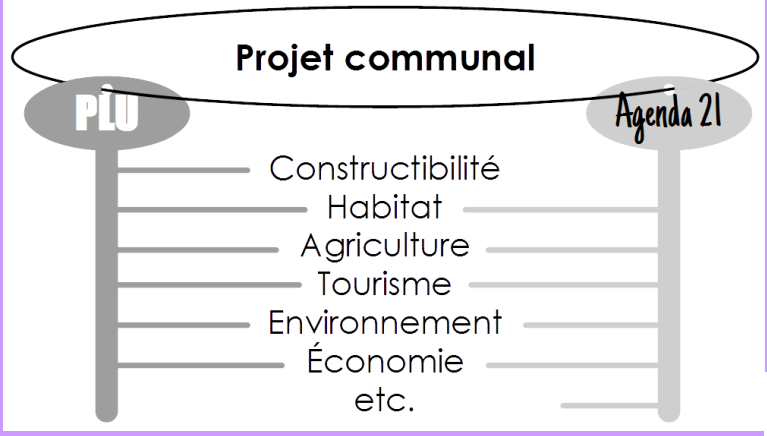


Figure 3
La complémentarité du PLU et de l'Agenda 21 comme clés du projet communal

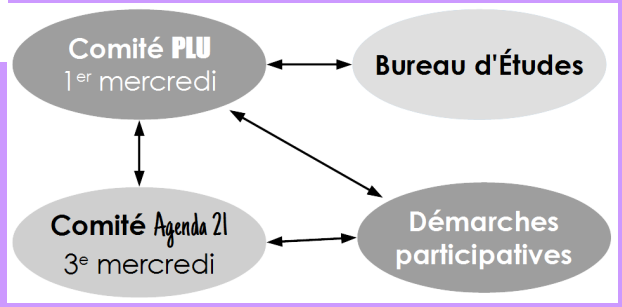


Figure4
Les acteurs des démarches PLU et Agenda 21

►

4 Délibération n° 2017-03-10-01 du 10 mars 2017. Texte disponible en mairie et sur ayn.fr/nouveauplu

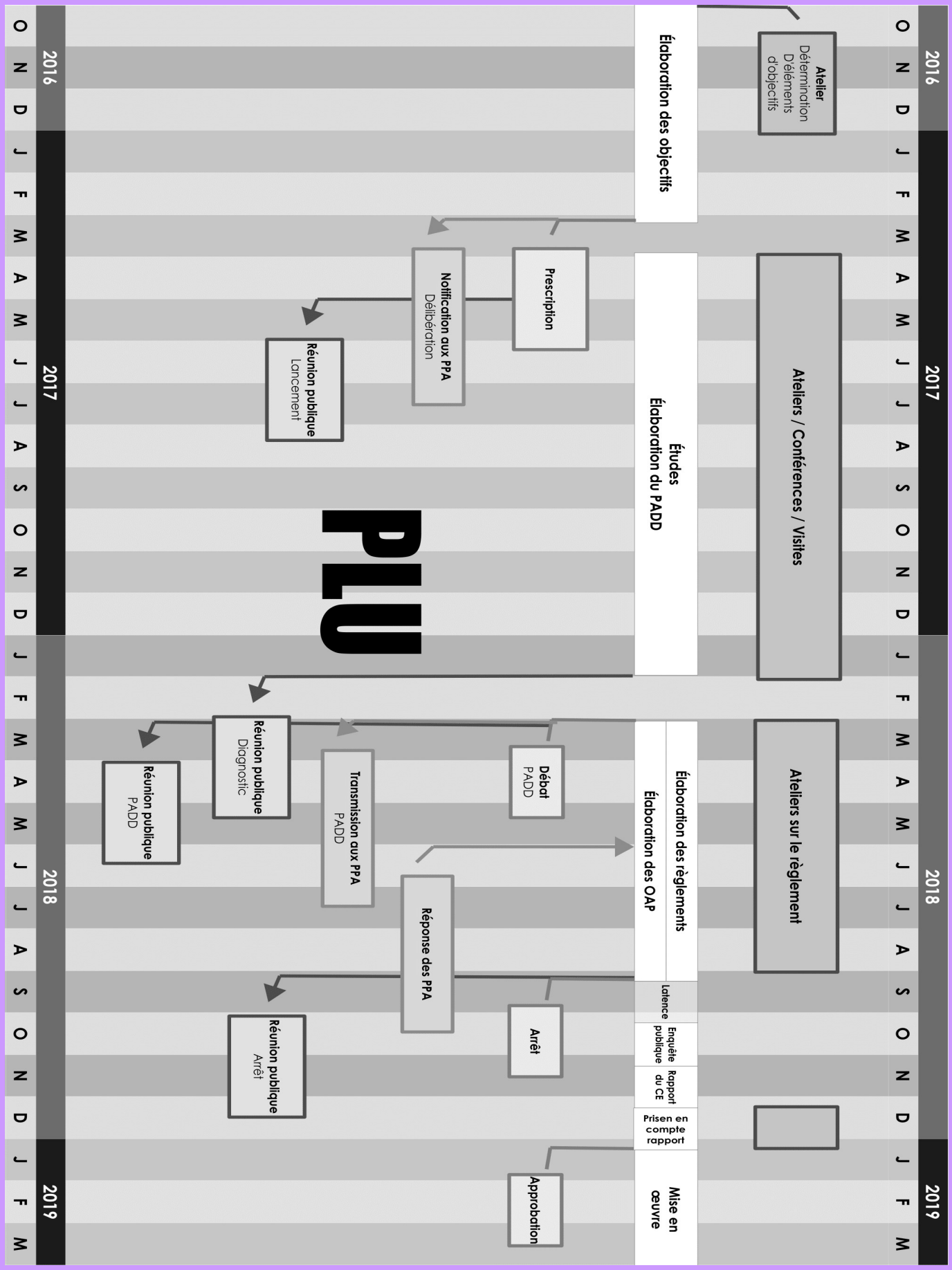


Figure 5
Le calendrier prévisionnel de la démarche PLU préparé par le Comité PLU

5. Échanges avec l'assemblée

Question. *Le SCOT est sur 20 ans, le PLU doit être sur 10 ans, comment intégrer les objectifs du SCOT dans le PLU ?*

Réponse. Un PLU doit effectivement passer par une phase d'évaluation et de révision tous les 10 ans. Les objectifs peuvent avoir une échéance plus lointaine. Concernant les objectifs chiffrés du SCOT APS, il sera demandé de les intégrer dans le PLU pour moitié à 10 ans : environ 27 logements, en respectant la part de réinvestissement et la densité minimale en extension.

Question. *Dans le SCOT APS, des communes peuvent se développer et certaines auront une activité gelée.*

Réponse. En identifiant plusieurs catégories de Communes, le SCOT APS oriente le développement du territoire. Cela répond à la volonté politique de ce document de planification, et tient compte aussi de contraintes matérielles. En effet, le SCOT APS privilégie le développement des pôles d'équilibre, où sont déjà présents infrastructures, réseaux (eau potable, assainissement, électricité, etc.), commerces, etc. Cela ne veut pas dire qu'il ne peut rien se passer dans les villages ruraux. Cela implique cependant qu'Ayn ne deviendra pas une ville dans les 20 prochaines années.

Question. *Est-ce que la carte des zones de réinvestissement et d'extension a été dessinée ?*

Réponse. Cette carte sera dressée par le Syndicat Mixte de l'Avant-Pays Savoyard, porteur du SCOT, sur la base du POS (document en vigueur actuellement). Il appartiendra au nouveau PLU de la redessiner pour tenir compte des orientations du SCOT APS.

Question. *Est-ce que c'est un PLU intercommunal ?*

Réponse. Non. La question a été discutée au niveau de la Communauté de Communes du Lac d'Aiguebelette et des Conseils Municipaux, et l'ensemble des Communes a écarté cette possibilité. Il existe un groupe de travail informel qui permet aux Communes qui le souhaitent d'échanger sur les sujets communs.

Question. *Et donc vous n'avez aucune marge de manœuvre en PLU communal ?*

Réponse. La marge de manœuvre dont dispose Ayn est réduite mais elle existe. Comme les dimensions de la toile laissent au peintre toute liberté d'expression à l'intérieur du cadre, le SCOT fixe des objectifs mais ne détermine pas les moyens de les réaliser. Ce sera au PLU de choisir quelles voies opérationnelles devront être empruntées pour atteindre ces objectifs.

Question. *Est-il possible de choisir de ne mettre aucune zone d'extension ?*

Réponse. Oui. Le SCOT APS impose un objectif de logements à réaliser et un maximum d'extension, mais pas de minimum. Rien n'interdit au PLU de choisir que tous les logements à créer le seront en réinvestissement si les possibilités techniques le permettent (parcelles disponibles ou divisibles, bâtiments transformables, etc.)

Question. *Si la commune choisit de ne faire que du réinvestissement, la barre des 1% peut-elle être dépassée ?*

Réponse. Les surfaces construites en réinvestissement ne sont pas comptabilisées (puisque déjà inscrites en aire urbaine), mais l'objectif de croissance démographique préexiste au calcul des surfaces. Il est possible d'ajuster l'objectif total des 55 nouveaux logements à la marge si un projet identifié le justifie, mais sans le dépasser outre mesure. Pour l'exemple, si l'on imagine que le recensement des possibilités permettait la création potentielle d'un nombre de logements très supérieur à 55, des arbitrages devraient être faits.

►

Question. *Dans certaines communes, des maires offrent quasiment du terrain, et à Ayn on est réduit à une population en augmentation de 1% par an ?*

Réponse. Les Communes n'ont pas toutes les mêmes perspectives de développement, au regard des objectifs fixés par le SCOT APS. En particulier, les pôles-relais et leurs Communes polarisées sont amenées à accueillir davantage de population.

Question. *Qu'est-ce que c'est l'Agenda 21 ? À quoi sert-il ?*

Réponse. L'Agenda 21 communal est l'appropriation locale des objectifs généraux du développement durable. La démarche suit globalement les mêmes phases que le PLU : objectifs, état des lieux, programme d'actions. La différence majeure est que, là où le PLU est contraint par toutes les normes supérieures, l'Agenda 21 est une démarche complètement libre et volontaire. Les deux procédures ont été lancées en même temps car cela pourra permettre de mutualiser certaines démarches et ateliers participatifs, de façon à ne pas multiplier les sollicitations.

Question. *Comment se fait-il qu'un CU a été renouvelé un mois avant l'annulation du PLU ?*

Réponse. Le renouvellement du CU a été fait selon les règles applicables à ce moment-là. Il n'était pas possible de savoir que le Tribunal Administratif annulerait le PLU un mois plus tard.

Question. *Qu'est-ce que la loi NOTRe ?*

Réponse. La loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République concerne, comme son nom l'indique, la réorganisation des territoires et des collectivités locales. C'est dans ce cadre qu'ont pris place les fusions des Régions, des intercommunalités et les réattributions des compétences. Elle ne modifie pas l'attribution des compétences en urbanisme, définies par la loi Grenelle II et la loi ALUR.

Question. *Au niveau des objectifs de croissance, qui va décider de la part d'extension et de la part de réinvestissement, le Comité PLU ou les habitants ?*

Réponse. C'est typiquement le genre de question qu'il faudra trancher ensemble, car le choix des proportions du réinvestissement et de l'extension dépend complètement du projet auquel le PLU doit répondre.

Question. *Ceux qui avaient du terrain constructible au moment du POS ont donc aujourd'hui du terrain constructible ?*

Réponse. Aujourd'hui, c'est le POS qui s'applique sur la Commune. Il faut donc se référer au zonage POS. Cependant,compte-tenu des législations intervenues depuis l'élaboration de ce POS, certaines parcelles inscrites comme constructibles peuvent ne plus l'être dans l'état actuel du droit. L'examen se fait donc au cas-par-cas.

Question. *Est-ce que le comité PLU reste ouvert à d'autres personnes ?*

Réponse. Oui, bien sûr. Les personnes intéressées sont invitées à contacter le Maire.

Plus de question.

Fin de la réunion publique

Le diaporama projeté lors de la réunion ainsi que le présent compte-rendu sont disponibles sur le site internet du nouveau PLU ***ayn.fr/nouveauplu***