Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFECTURE DE LA HAUTE-SAVOIE

Annecy, le 28 JUIL. 2017

POLE DE COMPETENCE
« AMENAGEMENT DU TERRITOIRE »

Direction départementale des territoires
Préfecture
Unité départementale de l'architecture et du patrimoine Savoie - Haute-Savoie
Agence régionale de santé
Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
Secrétariat général de la préfecture de Haute-Savoie
Sous-préfecture de Bonneville
Sous-préfecture de Saint-Julien-en-Genevois
Sous-préfecture de Thonon-les-Bains

PLAN LOCAL D'URBANISME

Commune de Champanges

Avis des services de l'État sur le projet de PLU arrêté

Le responsable du pôle de compétence
Le directeur départemental des territoires

La directrice adjointe,
chargée de l'intérim
du directeur départemental des territoires

Isabelle NUTI

La commune de Champanges est soumise aux dispositions du règlement national de l'urbanisme (RNU). En effet, le plan d'occupation des sols (POS), approuvé le 09/02/1996, a cessé d'être applicable à compter du 27/03/2017, en application de l'article L.174-3 du code de l'urbanisme.
L'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) a été prescrite le 24/04/2009. Le projet de PLU a fait l'objet d'un premier arrêt, le 13/08/2013, qui a reçu un avis défavorable des services de l'État et un avis réservé du SCoT.

Par délibération du 24/03/2017, le conseil municipal de Champanges a arrêté un nouveau projet de PLU. Il a été reçu en préfecture le 05/05/2017 pour avis des services de l'État. Il est élaboré selon les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015.

La population communale se chiffre à 905 habitants (INSEE 2014), avec un taux de croissance annuel moyen depuis 1999 de 1,23 % (1,44 % en Haute-Savoie) et de 1,19 % sur les cinq dernières années (1,53 % en Haute-Savoie).

La commune de Champanges s'étend sur une superficie de 371 hectares. Elle est située dans le bassin de vie du Chablais. Elle fait partie de la communauté de communes du Pays d'Evian-Vallée d'Abondance où un programme local d'habitat (PLH) a été approuvé le 28/09/2015 (2015-2021) sur le territoire de l'ex-communauté de communes du Pays d'Evian. La commune n'est pas soumise à l'article 55 de la loi SRU.

La commune de Champanges est couverte par le SCoT du Chablais et constitue un pôle de proximité, soit le plus petit rang de l'armature urbaine.

Champanges est soumise sur la totalité de son territoire aux dispositions de la loi montagne.

De plus, le PLU est soumis à évaluation environnementale en raison de la présence du site Natura 2000 « plateau Gavot ».

La commune a soumis le projet de PLU à l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), en application des articles L.153-17, L.151-12 et L.153-13 du code de l'urbanisme. L'avis de la CDPENAF, qui s'est réunie le 10 juillet 2017, donne lieu à un procès-verbal indépendant du présent avis.

La synthèse des enjeux exprimés par l'État, le 24/08/2009 identifiait trois type d'enjeux, liés à la préservation de l'environnement, la valorisation des ressources naturelles et agricoles et la structuration du développement de l'urbanisation.

Le projet de PLU, au regard des enjeux identifiés notamment, appelle les observations suivantes.

Consommation de l'espace agricole, naturel et forestier

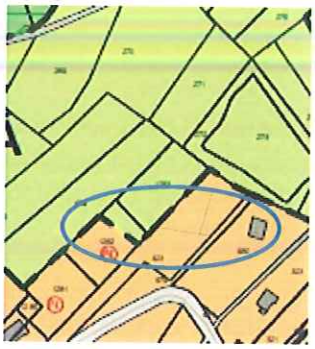
Le rapport de présentation indique, page 18, « qu'une soixantaine de logements sont nécessaires » ; le SCoT estime le besoin à 170 à échéance 2030. Le projet de PLU (rapport de présentation page 217) prévoit 264 logements, sans comptabiliser tous les logements réalisés depuis l'approbation du SCoT, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport aux logements prévus par le SCoT à échéance 2030.

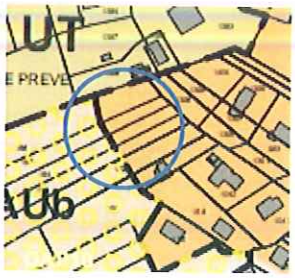
L'éventualité d'un objectif élevé de production de logements par rapport au SCoT est prévue via la prescription suivante (page 16 du document d'orientations générales) : « Si l'enveloppe urbanisée offre des capacités d'accueil de logements plus importantes que les besoins estimés (sur la base méthodologique précédemment exposée), la commune pourra dépasser ces perspectives chiffrées, au motif de pouvoir optimiser l'usage des espaces déjà anthropisés, en autorisant la construction de logements et l'accueil de population grâce à une densité plus importante au sein d'un même espace. ».

Le SCoT précise ainsi la notion d'enveloppe urbaine : « Les limites de ces enveloppes devront être définies au plus proche des parcelles urbanisées et pourront s'éloigner ponctuellement et légèrement de ces parcelles pour intégrer un espace interstitiel, lorsque cela est justifié par une restructuration de l'enveloppe urbanisée » et le SCoT précise « Au cas où l'enveloppe urbanisée (à optimiser) n'offrirait pas les capacités d'accueil suffisantes aux besoins estimés en logements, la commune pourra prévoir une extension spatiale de l'urbanisation ».

L'enveloppe urbanisée offrant des capacités d'accueil largement suffisantes aux besoins exprimés, aucune extension de l'enveloppe urbaine n'est donc possible.

Le rapport de présentation définit, pages 179 et 218, le contour de l'enveloppe urbaine. Le potentiel constructible à l'extérieur de l'enveloppe urbaine défini sur la carte devra être reclassée en zone agricole ou naturelle, par exemple dans les secteurs illustrés ci-dessous :

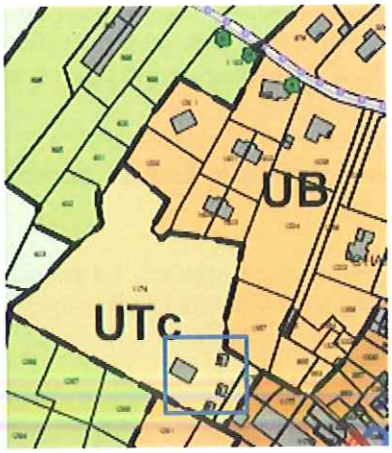


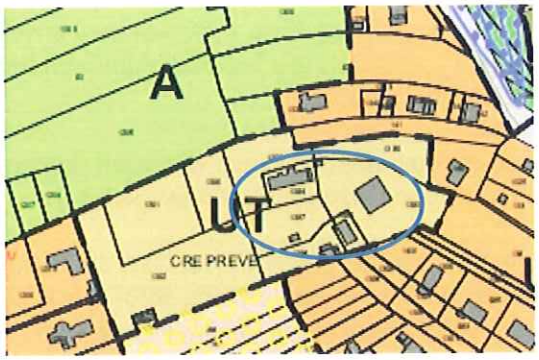


De plus, l'enveloppe urbaine définie dans le rapport de présentation n'est pas cernée au plus proche du bâti. Il faut donc également reclasser en zone agricole ou naturelle, toutes parcelles non bâties situées en extension de l'enveloppe urbaine, par exemple dans les secteurs illustrés ci dessous :

Le contour de l'enveloppe urbaine, défini dans le rapport de présentation, n'inclut pas la zone Utc et une partie de la zone Ut. Les zones situées en dehors de l'enveloppe urbaine, devront donc être reclassées en

zone agricole ou naturelle. Les bâtiments existants pourront bénéficier d'un classement U (voir illustration ci-dessous).

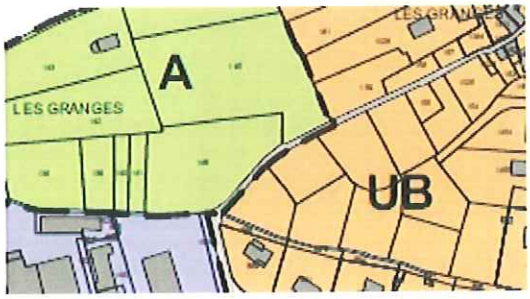




Le projet de PLU comprend dix orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles pour l'habitat, pour une surface totale de 3,86 ha. Certaines parcelles, déclarées au registre parcellaire graphique, bénéficiant de mesures agricoles contractualisées jusqu'en 2020 en faveur de l'économie et du climat (MAEC), mériteraient a minima d'être couvertes par des OAP avec un échéancier.

Certains droits à construire cristallisés par des permis de construire, n'ont pas donné lieu à des constructions, alors que les permis de construire existaient déjà au moment de l'arrêt du PLU de 2013. La consommation excessive de l'espace dénoncée lors du premier projet arrêté aurait dû donner lieu à des sursis à statuer. Si les autorisations sont devenues caduques, un reclassement en zone agricole s'impose.

Une OAP encadrant l'aménagement du secteur des Granges mérite d'être réalisée dans le même esprit que celle du « Cré Prevé », « [l'OAP] est toutefois maintenue au projet, en cas d'abandon du projet» (p.180 du RP).



La typologie des formes urbaines, définie par le SCoT, est de 50 % maximum de logements individuels, 25 % de logements intermédiaires et 25 % minimum de logements collectifs.

Le PADD indique que la « densification s'effectuera par réhabilitation du bâti existant sous forme d'habitat collectif . »

Dans cette optique, des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) intègrent la réhabilitation du bâti existant au chef-lieu et dans le hameau de Saint Martin (par exemple l'OAP 3 : rue des Écoles au chef-lieu, l'OAP 8 : rue Saint-Martin sud), et sont situées en zone Ua de forte densité. La réhabilitation permet la réalisation de logements sans consommation d'espaces naturels ou agricoles et répond à la gestion économe de l'espace.

Néanmoins, une part importante du foncier disponible est soumis au règlement de la zone Ub, pour laquelle le coefficient d'emprise au sol (CES) est limité à 0,25. Afin de faciliter la réalisation de logements intermédiaires et éventuellement de petits collectifs, le CES mérite d'être rehaussé à 0,30 voire 0,35. De même, la hauteur maximum pourrait être augmentée d'un mètre (7 m à la sablière et 10 m au faîtage au lieu de 6 et 9 m). De plus, certaines dents creuses pourraient faire l'objet d'OAP afin d'assurer la production des logements intermédiaires projetés et de prévoir un échéancier.

Par ailleurs, la zone Uae de 5,5 ha, dédiée « aux équipements publics ou privés d'intérêt collectif », regroupe l'école, les équipements sportifs et la salle polyvalente. Ces surfaces, dédiées à des équipements publics ou d'intérêt général, impactent directement l'agriculture, entraînent l'artificialisation des sols, semblent disproportionnées par rapport à la commune et ne sont pas assez justifiées. La gestion économe du sol s'applique également aux équipements publics et d'intérêt général. Les terrains de sport pourraient être reclassés en zone naturelle.

En conclusion, malgré la restitution, par le projet, d'environ 9 ha aux zones agricole ou naturelle, la commune doit revoir le contour de l'enveloppe urbaine en restituant les parcelles non bâties en extension aux zones agricole ou naturelle. Elle doit également réduire l'impact des équipements publics, échelonner par des OAP l'ouverture à l'urbanisation et protéger les secteurs en MAEC.

Prise en compte des espaces naturels et agricoles, de l'environnement et des paysages

Évaluation environnementale

Indépendamment du présent avis de l'État, le projet est soumis à l'avis de l'autorité environnementale. Dans l'hypothèse où l'autorité environnementale, qui a été saisie le 20 juillet 2017 n'aurait pas rendu son avis dans le délai réglementaire de trois mois, l'attention de la commune est appelée sur le fait qu'un avis tacite de l'autorité environnementale est réputé « sans observation », mais qu'il ne l'exonère pas de prendre en compte les observations émises dans l'avis de l'État sur les enjeux environnementaux.

Espaces Naturels

Le diagnostic environnemental (page 63) indique que la parcelle 1224 a un intérêt avifaunistique, que les parcelles 989 et alentours ont une zone humide de petite taille (page 53). Or, aucune protection n'est mise en place. Il est rappelé que l'article L151-23 du code de l'urbanisme permet au règlement de « localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui,

le cas échéant, les desservent », ce qui semble être le cas de ces parcelles. Une protection pourrait être ajoutée, en cohérence avec la démarche itérative de l'évaluation environnementale.

La zone Nt d'équipement touristique, de 0,42 ha, autorise les hébergements hôteliers et habitation. C'est un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL). Le coefficient d'emprise au sol est de 0,35 et la hauteur maximale de 6 mètres à la sablière, ce qui permettrait la réalisation d'une surface de plancher totale d'environ 3000 m². Cette disposition n'est pas conforme au caractère naturel de la zone et en contradiction avec le rapport de présentation qui précise (page 205) : « dans cette zone les constructions d'habitation existantes peuvent s'agrandir de manière limitée ».

A compter du 01 août 2017, l'article R122-9 du code de l'urbanisme précise que la création ou l'extension en discontinuité, sur une surface de plancher totale supérieure à 500 mètres carrés, d'hébergements touristiques ou d'équipements touristiques constituent une unité touristique nouvelle. La surface plancher maximum autorisée en zone Nt ne devra pas excéder 500 m².

Le règlement de la zone Nt devra être complété, afin de permettre l'évolution du bâtiment d'habitation existant tout en respectant la loi montagne et le caractère naturel de la zone.

Continuité écologique

Bien que mentionnés dans l'état initial, repris dans le paragraphe « sensibilités environnementales : constats majeurs et enjeux » (pages 68 et 101) et dans le PADD, les corridors écologiques ne font pas l'objet d'un traitement particulier dans le plan de zonage (zonage indicé ou classement au titre de l'article L 151-23 du code de l'urbanisme) et dans le règlement écrit. Une trame avec règlement adapté devra être ajoutée afin de garantir la protection des continuités écologiques.

Zones humides

Le cadre naturel est bien abordé dans l'état initial de l'environnement, notamment les services rendus par les zones humides mais aussi leur rôle en termes de réservoir de biodiversité.

Toutefois, le règlement écrit n'assure pas une préservation correcte des zones humides. Ces zones d'intérêt particulier représentent environ 2 % de la surface communale. Il serait extrêmement préjudiciable à leur conservation que ces secteurs puissent faire l'objet de travaux d'intérêt collectif comme des bassins de rétentions. Il conviendrait, en revanche, de préciser qu'ils peuvent faire l'objet de travaux d'entretien de préservation et de mise en valeur (à des fins d'éducations à l'environnement par exemple). Le règlement de la zone Np ne devra pas autoriser des travaux d'intérêt collectifs.

Espaces agricoles

La surface agricole utile (SAU) déclarée en 2015 dans le registre parcellaire graphique (RPG) s'élève à 188 ha, soit 51 % de la surface communale (moyenne départementale : 30%). La majorité de cette surface est en herbe : 79 % de prairies permanentes et 9 % de prairies temporaires. Le reste est essentiellement en céréales (11 %) et autres cultures (1 %).

En comparaison avec le RPG 2004, la surface considérée comme artificialisée entre 2004 et 2016 est estimée à 5,98 ha, soit une moyenne annuelle de 0,54 ha (moyenne annuelle communale sur le département : 0,94 ha) et un taux annuel d'artificialisation de la surface agricole de 0,25 % (moyenne communale sur le département : 0,20 %). L'activité agricole est encore très présente à Champanges : quinze exploitations déclarent au moins en îlot en 2015, et deux y ont leur siège.

Afin de réduire l'impact sur l'activité agricole, le projet de PLU devra maintenir l'accès à l'ensemble des parcelles, cerner le contour de la zone urbaine au plus proche du bâti existant et classer en zone agricole les parcelles ayant un engagement pour des MAEC jusqu'en 2020. En effet, la perte de ces surfaces avant le terme de ce contrat engendrerait un remboursement par l'agriculteur des aides d'État perçues.

Le règlement de la zone agricole autorise entre autre les logements nécessaires au fonctionnement de l'exploitation, dans la limite de 180 m² de surface de plancher, les annexes touristiques dans un bâtiment existant ou accolées, dans la limite de cinq chambres ou 150 m² de surface de plancher, le camping à la ferme. Le règlement de la zone agricole est trop permissif ; des corrections devront être apportées.

Il est rappelé que l'hébergement touristique dans un bâtiment agricole existant nécessite un changement de destination après avis conforme de la CDPENAF.

Pour les constructions existantes à usage d'habitation, une extension de 30 % de l'emprise au sol existante est admise, ainsi que des annexes dans un rayon de 10 mètres de la construction existante. Pour les annexes : à la lecture de la règle, deux interprétations différentes sont possibles. Soit chacune des annexes réalisées ne doit pas dépasser 30 m², soit la surface totale des annexes ne peut excéder 30 m². La règle devra être précisée quant à la surface maximale réalisable, tout comme le nombre maximum d'annexes.

Prise en compte du programme local de l'habitat (PLH)

À ce jour, aucun logement locatif social n'a été financé depuis le début du programme local d'habitat (PLH) et aucun n'est programmé en 2017. Il convient, d'ici 2021, d'atteindre l'objectif du PLH de 5 à 10 LLS.
Seule l'OAP n°4 « densification interne du chef-lieu : rue des écoles et rue de l'église » comporte un secteur au titre de l'article L151-15 du code de l'urbanisme pour du logement locatif social à hauteur de 20 %, soit 3 logements locatifs sociaux (LLS).

Les OAP, en particulier, n° 1, 5 et 9 (sans l'extension de l'enveloppe urbaine) voire également les OAP 7 et 8, dont la densification est un des objectifs d'aménagement et situées au cœur de la commune, doivent faire l'objet d'un secteur de mixité sociale mentionné au règlement graphique et prévoyant que 20 % de la surface de plancher réalisée soit destinée aux LLS.
Cela permettra un potentiel théorique de 11 à 15 LLS. A défaut, le PLU sera incompatible avec le PLH.

Prise en compte du schéma départemental d'accueil des gens du voyage

Conformément au schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage et aux règles du SYMAGEV, dont la communauté de communes du Pays d'Evian-Vallée d'Abondance est membre, chaque commune du territoire doit à terme disposer d'un terrain familial à destination des gens du voyage. Le PLU devrait identifier un secteur pour la réalisation d'un tel terrain familial.

Servitudes d'utilité publique

Il est demandé d'ajouter une trame sur le plan de zonage au titre de l'article R123-11b du code de l'urbanisme sur les parcelles situées dans les périmètres rapprochés du captage des « Granges » et du « Forage des Rippes » avec un règlement qui interdit toute activité et construction.

Conclusion :

Au vu de l'analyse qui précède, j'émets un avis favorable au projet de PLU arrêté de la commune de Champanges sous réserves des observations formulées dans le présent avis, notamment en ce qui concerne :

- le reclassement des parcelles non bâties situées à l'extérieur de l'enveloppe urbaine en zone agricole ou naturelle ;
- l'échelonnement des OAP en particulier pour les parcelles à usage agricole ;
- la protection des secteurs en MAEC et d'intérêt environnemental, notamment les corridors écologiques et les zones humides ;
- d'augmenter le CES et la hauteur en zone Ub ;
- de fixer une part de mixité sociale minimale de 20 % dans le cadre d'un secteur de mixité sociale (article L151-15 du code de l'urbanisme) dans les OAP 1, 5, 7, 8, 9 (sans l'extension de l'enveloppe urbaine).

Annexe comportant des réflexions et suggestions sur certaines pièces du dossier

Le droit de préemption urbain

La commune devra délibérer sur l'institution ou la mise à jour du DPU, le cas échéant. Cette formalité pourra avoir lieu en même temps que l'approbation du PLU ; dans cette hypothèse, la délibération instaurant le DPU ne prendra effet que lorsque le PLU sera opposable.

Sécurité incendie

Le service départemental d'incendie et de secours attire l'attention de la commune sur la nécessité de mettre en conformité les points d'eau incendie au regard des risques à défendre, adapter le dimensionnement de la défense extérieure contre les incendies au projet de développement urbain fixé par le PLU et s'assurer du dimensionnement des besoins en eau nécessaires à la défense des exploitations agricoles.

Les différentes pièces constitutives du dossier

Préambule : l'ensemble des pièces devra faire l'objet d'une relecture, afin d'éliminer les illégalités, les oublis ou les incohérences.

Rapport de présentation

Le rapport de présentation page 180 n'indique pas la date du permis d'aménager.

Les pourcentages des différentes formes urbaines projetées dans le projet de PLU diffèrent entre les pages 215 et 217.

La suppression des parcelles non bâties en extension de l'urbanisation modifiant le nombre de logements estimés, les calculs devront être cohérents entre la croissance démographique projetée, le nombre de logements réalisables, la rétention, la mise en place d'échéanciers des OAP.

Règlement écrit

Hormis en ce qui concerne le stationnement, le règlement écrit ne comprend aucune disposition de nature à lever autant que possible les freins à la réhabilitation, l'extension ou la création de logements nouveaux au sein d'un bâtiment existant. Afin de ne pas contraindre inutilement les opérations de rénovation thermique, le règlement écrit doit stipuler que ne sont pas compris dans le respect des distances d'implantation par rapport aux emprises publiques aux voies et aux limites séparatives, des limites de hauteur, les dispositifs techniques nécessaires au renforcement de l'isolation thermique par l'extérieur des constructions préexistantes. Cette remarque est également valable pour les aménagements en faveur des personnes à mobilité réduite.

Règlement graphique

Le zonage AUb et la trame présente sur le site Natura 2000 en zone Np n'ont pas de légende.

PLU (version dématérialisée)

À l'approbation du PLU, la commune sera tenue, d'une part, de remettre à l'État l'intégralité du PLU au format CNIG, et d'autre part, de le mettre en ligne sur le géoportail de l'urbanisme (GPU) au moyen d'un compte utilisateur et d'un code d'accès attribués et communiqués dès lors que le formulaire ci-joint (pour mémoire) aura été renseigné et renvoyé à l'adresse suivante : ddt-geoportail-urbanisme@haute-savoie.gouv.fr.
Dans l'hypothèse où vous auriez déjà renvoyé ce formulaire, d'ici la réception du présent avis, veuillez ne pas tenir compte de ce rappel.