

REVISION DU PLU / CONCERTATION PAR HAMEAU

COMPTE-RENDU DE L'ATELIER DU 6 FEVRIER 2018 – LE CHEF-LIEU ET LE HAMEAU DE L'EGLISE

Préambule

Dans le cadre de la concertation relative à la révision du PLU, les ateliers par hameaux, en s'appuyant sur l'expertise d'usage des habitants ont notamment pour objectifs :

- *de faire émerger, à des échelles très locales, les contraintes fonctionnelles à intégrer dans la réflexion et/ou à résoudre (circulations piétonnes et automobiles, ou cohabitation entre habitat et viticulture par exemple),*
- *de relever les éléments identitaires de chacun des hameaux, leurs spécificités (architecture, paysage, environnement) à protéger ou valoriser,*
- *d'esquisser les potentiels de développement et leurs modes d'expressions (formes urbaines, localisation à privilégier de l'urbanisation projetée...).*

Il s'agit d'introduire dans la concertation une approche à l'échelle de chacun des hameaux de la commune.

Compte-rendu

L'atelier a débuté par des discussions d'ordre général relatives aux principales différences de règles entre zones urbaines (U) et zones A Urbaniser (AU) dans un PLU, ainsi que sur la portée des orientations d'aménagement.

Il a été précisé que la zone A Urbaniser se distingue de la zone U pour l'essentiel, par l'obligation qu'elle fait de recourir à une opération d'aménagement d'ensemble, qui devra en outre respecter un certain nombre de conditions établies dans des orientations d'aménagement « *qui définissent les conditions d'aménagement garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville* » (définition du code de l'urbanisme).

Les zones AU et les orientations d'aménagement sont mises en place lorsqu'une emprise constructible d'un seul tenant est suffisamment importante pour justifier un encadrement plus important de l'urbanisation, notamment en terme de densité (pour rentabiliser l'espace consommé pour construire) et assurer l'intégration paysagère et fonctionnelle du groupe d'habitations projeté.

Actuellement, le Chef lieu et le hameau de l'Eglise sont concernés par deux zones AU. Celle du Chef-lieu a été urbanisée récemment (aux Barlettes). Demeure la zone AU de l'église, pour laquelle une orientation d'aménagement avait été définie lors de la dernière révision du PLU.

Les débats s'engagent ensuite sur le zonage du PLU actuel :

Le classement en zone naturelle de terrains agricoles à côté du cimetière pose question. Pareillement, plusieurs terrains bâtis, situés dans le prolongement des groupes d'habitations sont classés en zone naturelle alors qu'un classement en zone urbaine paraîtrait plus opportun.

Sur ces questionnements, il a été précisé que le zonage sera réexaminé en croisant l'ensemble des données et contraintes : si *a priori*, intégrer en zone urbaine des terrains bâtis et situés à proximité immédiate de hameaux apparaît logique, il est possible que des contraintes relatives à l'assainissement, à la desserte par les réseaux ou aux risques l'empêchent.

Certaines personnes indiquent que le terrain d'assiette de leur maison est partiellement classé en zone urbaine et partiellement en zone naturelle, alors que la partie située en zone naturelle constitue une partie du terrain d'agrément de la maison.

Le classement partiel en zone urbaine d'une parcelle bâtie peut rejoindre des préoccupations de limitation des conflits d'usages avec l'agriculture (éviter qu'un deuxième logement ne soit construit au bord d'une vigne par exemple) ou de préservation d'un corridor écologique (éviter que des bâtiments ne soient réalisés trop près de secteurs de passages réguliers d'animaux). Le classement partiel d'un terrain en zone constructible permet aussi parfois de garantir que la maison ne sera pas « plantée au milieu de sa parcelle » et ne consomme ainsi plus d'espace agricole ou naturel que si elle avait été construite « dans un coin » du terrain.

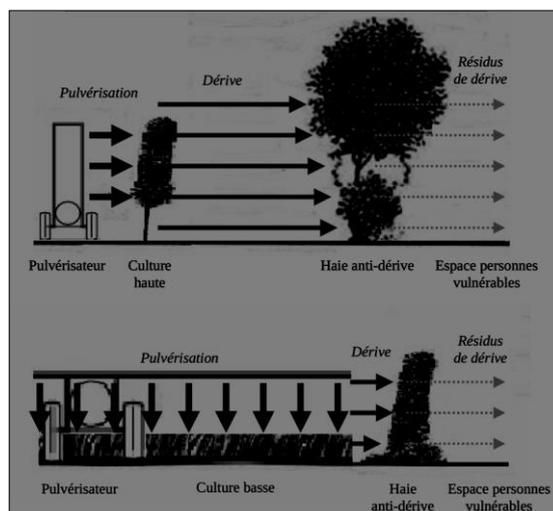
Ici aussi, en fonction de la situation des terrains, des enjeux agricoles, paysagers ou naturels alentour et de la présence ou non de réseaux suffisamment dimensionnés, ces classements seront réexaminés.

Après ces questions d'ordre foncier et réglementaire, les discussions s'engagent sur les orientations stratégiques du développement urbain du Chef-lieu, notamment au regard de la viticulture :

Pour la gestion des conflits d'usages : les vignerons présents jugent que la « règle des 20 m » (qui impose dans le PLU actuel, que les logements nouveaux soient construits à 20 m au moins d'une parcelle en vigne) constitue une solution satisfaisante, même si, de manière générale, la proximité des vignes avec les maisons entraîne une gêne pour l'exploitation.

Il a été indiqué, en complément de règles de reculs, que la généralisation de la plantation de haies anti-dérive en accompagnement de l'urbanisation pourrait permettre de réduire les conflits d'usages potentiels, en stoppant la dérive des traitements sur les terrains bâtis proches des parcelles cultivées.

Principe de haie anti-dérive



La notion d'antériorité a été évoquée par plusieurs participants : il serait normal que ceux qui viennent s'installer à côté de bâtiments agricoles ou de terrains cultivés (et notamment de vignes) ne se plaignent pas des nuisances induites, considérant qu'ils ont acheté une maison ou un terrain en toute connaissance de causes.

En réponse, il a été indiqué que si cette remarque paraît de « bon sens », elle n'a pas de traduction dans le code de l'urbanisme. Une des missions du PLU sera d'anticiper, de prévenir les conflits d'usages, au travers du zonage et de règles adaptées (de reculs des constructions, par exemple), indépendamment des questions d'antériorité.

Sur le bâti agricole : il est indiqué par des agriculteurs que plusieurs bâtiments d'exploitation sont classés en zone Aa ou jouxtent de très près cette zone, totalement inconstructible dans le PLU actuel : ce classement fait que toute évolution des bâtiments concernés est interdite, ce qui pose des problèmes aux exploitants agricoles, qui ont parfois besoin d'agrandir.

En réponse, il a été précisé que l'emprise des zones Aa sera réétudiée et adaptée au fonctionnement des exploitations, mais sans toutefois revenir sur l'objectif central de protection du vignoble que traduisent ces zones.

Des questions sont ensuite posées sur les règles que le PLU pourrait imposer à l'agriculture : il a été précisé que le PLU n'a aucun pouvoir de réglementer la nature des cultures. Il ne peut pas imposer telle ou telle production, y compris en zone naturelle, où il est d'ailleurs possible de cultiver, sauf contrainte clairement indiquée, comme un espace boisé à conserver, par exemple. Indirectement toutefois, il peut contraindre l'agriculture, en définissant, par exemple, des règles de gestion pour les zones humides, pouvant interdire le drainage pour un projet de mise en culture, par exemple.

La question du possible changement de destination de bâtiments en zone agricole est débattue (transformation d'une grange en logement par exemple) : le changement de destination peut permettre de créer des logements sans consommer d'espace agricole ou naturel. Autoriser l'extension en plus du changement de destination peut par contre dénaturer le bâtiment et lui faire perdre son intérêt patrimonial. Par ailleurs la création d'un logement dans un bâtiment isolé au sein des cultures peut créer une contrainte pour l'exploitation des terres alentour (il est précisé que la réglementation ne permet pas le changement de destination, s'il est de nature à compromettre l'exploitation agricole). Ainsi la question du changement de destination ne pourra s'appréhender qu'au cas par cas.

Concernant la distribution de l'occupation du sol, entre groupes de logements, vignes, bâtiments d'exploitation : la question du devenir de la grande vigne (7500 m² environ) située à la Tronche est posée : très proche de l'école et entourée par l'urbanisation, son potentiel viticole est réduit par cette situation d'enclavement et certains proposent d'étudier le principe d'y implanter quelques maisons.

En réponse, il a été précisé qu'effectivement, dans ce cas de figure, un arbitrage devra être mené :

- entre urbanisation d'une dent creuse d'une part,
- ou maintien d'une parcelle en culture d'autre part, car en dépit de son enclavement, elle conserve un intérêt pour l'exploitation compte-tenu de sa surface assez importante.

Dans l'hypothèse d'une urbanisation, sur une telle superficie, il est précisé qu'il n'est plus possible, au regard de la loi et du SCoT, de reproduire l'urbanisation pavillonnaire telle qu'elle s'est développée sur l'essentiel des terrains alentour. Pour construire dans cette vigne (ou dans tout autre terrain à la problématique similaire), il faudrait établir un projet d'aménagement d'ensemble, soumis à orientation d'aménagement et de programmation, imposant une densité assez importante et le cas échéant, des équipements collectifs. Sur un tel projet, il serait aussi nécessaire de prévoir des accès suffisamment dimensionnés, afin d'anticiper les besoins en déplacements. Ainsi, il serait, sur cet exemple, probablement nécessaire d'associer les parcelles voisines et non bâties dans une seule opération, pour amener les réseaux nécessaires aux constructions projetées, réaliser des parkings, des bassins de rétention des eaux pluviales, des accès suffisamment dimensionnés... Il faudrait y établir un vrai projet de quartier nouveau, qui changerait assez fortement le contexte. *A contrario*, imaginer la construction de 4 ou 5 logements seulement n'est plus possible aujourd'hui.

Toujours sur la question de la gestion des conflits d'usages entre urbanisation et viticulture, un agriculteur présente le cas d'un bâtiment agricole au voisinage duquel un petit lotissement a été récemment réalisé. Le bâtiment est désormais en grande partie enclavé dans l'espace bâti du Chef-lieu. Dès lors, quelques maisons de plus à côté ne changeraient rien à la situation du bâtiment et permettraient de valoriser du terrain qui n'a pas de fonction agricole, en outre situé au sein de l'espace bâti.

A partir de cet exemple, il a été indiqué que la limitation de l'étalement urbain constitue un des principes généraux définis par la loi et le PLU devra démontrer qu'il respecte ce principe. Sous cet angle, urbaniser préférentiellement des terrains situés "en dent creuse" au sein de l'espace bâti paraît logique, cependant, les principes doivent aussi s'adapter aux contextes locaux. Ainsi, pour différentes raisons (conflits d'usages potentiels avec des activités existantes, insertion paysagère délicate, niveau de desserte par les réseaux insuffisant...), il n'est pas acquis que tous les terrains en dents creuses puissent être construits. Néanmoins, il serait logique d'étudier le terrain cité en exemple, tout en soulignant la nécessité pour tous les terrains encore libres situés de part et d'autre de la R.D.201 dans la traversée du Chef-lieu, d'étudier les conséquences fonctionnelles d'une éventuelle urbanisation (proximité de l'école, stationnement...) et paysagères : incidences de l'urbanisation sur les fronts bâtis qui composent la rue, par exemple.

Les problématiques d'évolutions de la traversée du Chef-lieu par la R.D. 201 appellent ensuite des remarques sur des aspects fonctionnels, paysagers et fonciers :

Il est indiqué que le gabarit des camions est incompatible avec la largeur du passage de la R.D.201i sous la voie ferrée. Ainsi, au lieu d'emprunter la R.D.1090, puis la R.D.201i pour atteindre la R.D.201, engins agricoles et poids lourds utilisent la R.D.201 depuis Saint Pierre d'Albigny. Une des conséquences induites par ce passage fréquent d'engins agricoles et de poids lourds, est la nécessité de conserver une bande de roulement large, qui a priori, ne permet pas d'aménager de voie douce ou de larges trottoirs de part et d'autre de la route, dans la traversée du Chef-lieu.

Cette donnée sera prise en compte dans l'analyse de la gestion des déplacements qui sera produite dans le cadre du PLU.

Certaines personnes regrettent la profusion des panneaux indicateurs dans le Chef-lieu, qui dégradent le paysage.

Il a été précisé que la commune n'a fait que se conformer à la réglementation (qui ne relève pas du PLU en l'occurrence, mais du code de la voirie routière et du code de la route). Les panneaux sont notamment obligatoires pour les zones mixtes piétons / véhicules limitées à 30 Km/h.

En terme de paysage toujours, le respect de l'architecture locale est une préoccupation partagée. Par exemple, le développement de maisons à toits plats est jugé négativement.

A ce propos, il a été précisé que s'il n'est pas possible d'interdire de principe les toits plats (sauf dans quelques cas particulier, comme les périmètres de 500 m autour des monuments historiques, par exemple), il est néanmoins possible de les réglementer, en imposant par exemple, qu'ils ne puissent s'installer que sur les volumes secondaires d'une construction (le volume principal devant dans ce cas, présenter un toit à deux pans au moins).

Les discussions se sont ensuite engagées sur le devenir d'emplacements réservés du PLU actuel :

L'intérêt de l'emplacement réservé n°3 a été contesté : destiné à la création d'une aire de stationnement, des participants font valoir qu'il jouxte un grand parking public rarement utilisé au maximum de sa capacité. Il serait plus opportun de laisser l'opportunité de construire sur l'emprise de cet emplacement réservé.

En réponse : les emplacements réservés seront réexaminés dans le cadre de la révision du PLU (on pourra aussi, le cas échéant, en créer de nouveaux). S'agissant du terrain grevé par l'ER3 : sa situation fait que sa constructibilité peut être étudiée : l'exemple de ce terrain est utilisé pour la discussion, le même raisonnement pouvant être étendu à l'ensemble des terrains non bâtis dans la traversée du Chef-lieu : ces parcelles sont soumises à des enjeux forts d'intégration dans le paysage urbain ainsi qu'à des contraintes fonctionnelles, liées aux entrées / sorties sur la R.D.201 et au stationnement. Une éventuelle urbanisation serait assortie de contraintes strictes en termes d'insertion paysagères, d'accès ou de stationnement, par exemple.

Concernant l'emplacement réservé n°1 : il a été établi pour aménager la connexion entre la R.D.201 et le chemin de l'église, mais pour plusieurs participants, il serait à revoir compte tenu de la configuration du carrefour sur le terrain.

Le tracé de cet emplacement réservé sera réétudié.

Un participant précise que si on s'en tenait à l'enveloppe constructible définie dans le PLU actuel pour le hameau de l'Eglise, ce chemin devra probablement être élargi.

Les discussions s'engagent ensuite sur le lien de causalité entre zones ouvertes à la construction et démographie :

Un participant fait part de sa crainte d'un décalage entre capacité constructible potentielle et réalisation concrète de logements : les contraintes, de densité notamment, qui s'appliqueront dans les zones A Urbaniser pourraient rebuter les propriétaires et au final, faire que le nombre de logements espérés ne soit pas atteint, avec pour conséquence l'engagement d'investissements qui pourraient s'avérer inutiles, comme la création de classes supplémentaires pour l'école, par exemple. Par ailleurs, la faible rotation des ménages dans les maisons fera que même si l'urbanisation se développe, les investissements consentis pourraient n'être utiles que pour quelques années seulement et jamais amortis.

En réponse, il a été indiqué que le virage demandé par la loi et le SCoT va effectivement, pour les zones constructibles les plus importantes (qui seront classées A Urbaniser) nécessiter un temps d'adaptation, car il est vrai qu'à Fréterive, encore assez peu de logements ont été construits dans le cadre d'opérations d'aménagement d'ensemble et selon les densités requises aujourd'hui. Il a été néanmoins précisé que les zones A Urbaniser ne représenteraient pas la totalité du potentiel constructible que définira le PLU : les petits terrains en dents creuses pourront toujours être bâtis au coup par coup et selon les densités choisies par ceux qui construiront. Il est probable que le potentiel en logements de l'ensemble de ces petites dents creuses constituera une part significative du potentiel constructible du futur PLU. En outre, la diversification de l'offre en logements qui sera opérée permettra, en laissant une place à des logements plus accessibles aux jeunes ménages, de mieux rentabiliser les équipements communaux sur le long terme (l'école par exemple), grâce à un taux de rotation plus rapide que celui de l'habitat résidentiel, majoritaire à Fréterive dans la construction en neuf pour l'instant.

En fin d'atelier, les discussions se portent à nouveau sur les conditions de définition des zones constructibles :

Certains souhaitent que l'urbanisation ne soit pas trop contrainte et que les enfants de la commune puissent bénéficier de droits à bâtir sur des terrains familiaux,

D'autres considèrent qu'il n'y a pas forcément lieu d'interdire la construction lorsque les terrains sont desservis par les réseaux.

Il a été précisé que la question de la desserte par les réseaux est une condition «nécessaire mais pas suffisante» pour l'urbanisation. Elle doit être confrontée à d'autres problématiques et notamment l'intégration paysagère ou le respect de la structure historique des hameaux.

La question de la relation entre orientations de développement définies par le PLU et ses conséquences sur le patrimoine des familles est abordée. Le reclassement en zone agricole ou naturelle d'un terrain constructible est jugé par plusieurs participants comme particulièrement pénalisant pour les familles concernées.

Il a été précisé que l'appréciation de l'incidence des choix de développement établis dans le cadre d'un PLU sur des patrimoines privés ne peut constituer un élément d'arbitrage. L'évolution positive ou négative de la valeur vénale d'un patrimoine immobilier en raison du PLU n'est qu'une conséquence indirecte d'arbitrages établis en fonction des enjeux locaux, de l'application de la loi et de l'intérêt général. Ainsi, les enveloppes constructibles par hameau, à chaque PLU, évoluent nécessairement au regard des évolutions du projet porté lors de la révision et de la réglementation qui s'applique à cet instant. L'exemple de la démographie est utilisé pour illustrer le propos : dans le PLU, la commune devra établir une ambition de croissance démographique. A cette ambition, correspondra un nombre d'habitants à atteindre à l'échéance de 10 à 12 ans. Ce nombre d'habitants devra correspondre lui-même à un nombre de logements à produire, qui correspondra à son tour à une surface constructible à générer. Le dimensionnement des zones constructibles devra être cohérent avec cette surface, qui sera ensuite répartie de la manière la plus pertinente possible, en fonction de la capacité de chaque hameau à accueillir des logements supplémentaires. Le fait qu'un propriétaire foncier bénéficie ou pas d'un terrain constructible résultera donc directement des choix établis dans le cadre du projet indépendamment de l'identité du propriétaire.

Sur ces éléments, la réunion se termine.