

Dossier n°E19000275/38

Enquête publique portant sur la révision du plan local
d'urbanisme de la commune d'Orcier (74)

Conclusions et avis motivé

Réalisé à Saint Martin d'Hères par M. Denis CRABIERES, commissaire enquêteur
13/01/2020

SOMMAIRE

1.	ORGANISATION ET DEROULEMENT DE L'ENQUETE	3
1.1.	OBJET DE L'ENQUETE	3
1.2.	DESIGNATION DU COMMISSAIRE ENQUETEUR	3
1.3.	PREPARATION DE L'ENQUETE	3
1.4.	ARRETE PRESCRIVANT L'ENQUETE PUBLIQUE	3
1.5.	INFORMATION DU PUBLIC	4
1.5.1.	Concertation préalable.....	4
1.5.2.	Mise à disposition du dossier d'enquête.....	4
1.5.3.	Affichages	4
1.5.4.	Parutions dans la presse.....	4
1.6.	PERMANENCES	4
1.7.	LA CLOTURE DE L'ENQUETE.....	5
1.8.	PROCES-VERBAL DE SYNTHESE DES OBSERVATIONS DU PUBLIC	5
1.9.	MEMOIRE DU MAITRE D'OUVRAGE EN REPONSE AUX OBSERVATIONS DU PUBLIC	5
1.10.	REMISE DU RAPPORT.....	5
2.	ANALYSES DU COMMISSAIRE ENQUETEUR.....	5
2.1.	LES CONDITIONS DE REALISATION DE L'ENQUETE.....	5
2.1.1.	Relation avec l'autorité organisatrice et le maître d'ouvrage.....	5
2.1.2.	Accueil du public et participation.....	6
2.1.3.	Le dossier d'enquête	6
2.1.4.	L'information du public	6

2.2. LES OBSERVATIONS DU PUBLIC.....	6
3. CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVE SUR LE PROJET DE PLU.....	6
3.1. CONCLUSIONS	6
3.1.1. Les atouts du projet.....	6
3.1.2. Les vulnérabilités du projet	7
3.2. Avis du commissaire enquêteur	21

1. ORGANISATION ET DEROULEMENT DE L'ENQUETE

1.1. OBJET DE L'ENQUETE

L'enquête publique objet de ce rapport porte sur le projet de révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune d'Orcier. L'autorité organisatrice est Thonon Agglomération qui est également maître d'ouvrage.

1.2. DESIGNATION DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Par décision n° E19000275/38 en date du 20 août 2019, M. le Président du Tribunal Administratif de Grenoble m'a désigné en qualité de commissaire enquêteur pour l'enquête publique portant sur la révision du plan local d'urbanisme de la commune d'Orcier.

1.3. PREPARATION DE L'ENQUETE

Suite à la réception de ma désignation, je suis entré en relation avec M. Thomas LAROCHE, responsable du service urbanisme à Thonon Agglomération. Nous avons convenu d'un rendez-vous de préparation le 15 octobre à 11h dans les locaux de l'antenne de Thonon Agglomération à Ballaison. Mme Cécile BEC du service urbanisme de Thonon Agglomération, assistait également à cette rencontre au cours de laquelle ont été arrêtées :

- Les grandes lignes de l'arrêté d'ouverture d'enquête
- Les modalités de parutions dans la presse,
- La mise en ligne du dossier et du registre dématérialisé d'enquête publique
- Le nombre, dates et horaires des permanences définis comme suit :
 - Le mardi 12 novembre 2019, à partir de 09h jusqu'à 12h,
 - Le mercredi 20 novembre 2019, à partir de 15h jusqu'à 18h,
 - Le samedi 23 novembre 2019, à partir de 09h jusqu'à 12h,
 - Le mardi 26 novembre 2019, à partir de 14h jusqu'à 17h,
 - Le jeudi 05 décembre 2019, à partir de 14h jusqu'à 17h,
 - Le vendredi 13 décembre 2019, à partir de 14h jusqu'à 17h.

1.4. ARRETE PRESCRIVANT L'ENQUETE PUBLIQUE

Un premier arrêté d'ouverture d'enquête publique a été pris par M. le président de Thonon Agglomération le 22 octobre 2019 (n°ARR-URB2019.007). Cependant, cet arrêté contenant une erreur concernant les dates de permanences, un arrêté rectifiant l'arrêté d'ouverture d'enquête publique a été publié le 29 octobre 2019 (n°ARR-URB2019.008).

1.5. INFORMATION DU PUBLIC

1.5.1. Concertation préalable

Conformément aux articles L103-2 et suivants du code de l'urbanisme, une concertation a été mise en œuvre tout au long de la phase d'élaboration du projet de PLU selon les prescriptions fixées par la délibération du 22 mai 2014. Celle-ci fixait des modalités d'information du public aux moyens de réunions publiques portant sur le diagnostic territorial, le PADD, le zonage et le règlement, et de parutions dans le bulletin municipal concernant l'avancement du dossier et les compte-rendu des séances du conseil municipal.

Durant cette phase, la commune a également mis un registre à disposition du public afin que chacun et chacune puisse y porter ses observations, et organisé trois réunions publiques d'information (18 avril 2018, le 9 octobre 2018, le 11 avril 2019).

1.5.2. Mise à disposition du dossier d'enquête

Le dossier d'enquête publique a bien été tenu à disposition du public en mairie d'Orcier pendant toute la durée de l'enquête aux jours et heures d'ouverture de la mairie. Un dossier dématérialisé y était également consultable sur un dispositif informatique dédié.

1.5.3. Affichages

L'avis d'enquête publique rectifié a également été affiché sur les panneaux d'information municipaux dans les hameaux de la commune ainsi qu'à la mairie quinze jours avant la date d'ouverture d'enquête et pendant toute sa durée.

1.5.4. Parutions dans la presse

Les parutions dans la presse ont été prévues pour être visibles du public dans les délais prescrits soit quinze jours avant la date d'ouverture d'enquête et dans les huit jours suivant cette date. Ces arrêtés d'ouverture d'enquête étaient consultables aux dates et dans les publications suivantes :

- Le « Dauphiné Libéré » du 25 octobre 2019, du 30 octobre 2019 (avis rectifié) et du 15 novembre 2019 (avis rectifié).
- Le « Le Messager » du 24 octobre 2019, du 31 octobre 2019 (avis rectifié) et du jeudi 14 novembre 2019 (avis rectifié).

1.6. PERMANENCES

Les permanences se sont déroulées comme prévu et sans incident ni difficulté aux dates et horaires suivants :

- Le mardi 12 novembre 2019, à partir de 09h jusqu'à 12h15,
- Le mercredi 20 novembre 2019, à partir de 15h jusqu'à 19h,
- Le samedi 23 novembre 2019, à partir de 09h jusqu'à 12h,
- Le mardi 26 novembre 2019, à partir de 14h jusqu'à 17h45,
- Le jeudi 05 décembre 2019, à partir de 14h jusqu'à 17h,

- Le vendredi 13 décembre 2019, à partir de 14h jusqu'à 17h.

Compte tenu de la fréquentation de ses permanences, 2h15 d'accueil supplémentaire ont été nécessaires pour recevoir le public.

1.7. LA CLOTURE DE L'ENQUETE

Le vendredi 13 décembre 2019 à 17h, heure de clôture de l'enquête, j'ai procédé à la fermeture du registre que j'ai conservé ainsi que le dossier d'enquête. Le registre dématérialisé a également été fermé à l'heure de la clôture d'enquête.

1.8. PROCES-VERBAL DE SYNTHESE DES OBSERVATIONS DU PUBLIC

Le jeudi 19 décembre, j'ai remis à M. Thomas LAROCHE, représentant l'autorité organisatrice, un exemplaire du procès-verbal de synthèse des observations du public. Cette restitution s'est effectuée en présence de Mme Cécile BEC du service urbanisme de Thonon Agglomération, de Mme Thérèse BAUD, maire d'Orcier, de Mme Dominique BONDAZ, secrétaire générale de la Mairie d'Orcier et d'une représentante du Bureau d'étude ALTEREO.

1.9. MEMOIRE DU MAITRE D'OUVRAGE EN REPONSE AUX OBSERVATIONS DU PUBLIC

Le jeudi 26 décembre 2019, j'ai reçu par courriel le mémoire en réponse aux procès-verbal de synthèse des observations du public. Était joint à cet envoi une synthèse des réponses apportées par le bureau d'étude ALTEREO aux avis des personnes publiques associées. Ces réponses sont présentées au chapitre 5.3.3. du présent rapport.

1.10. REMISE DU RAPPORT

Le lundi 13 janvier 2020, j'ai remis à Mme Cécile BEC du service urbanisme à Thonon agglomération, le rapport d'enquête, les conclusions et avis motivé ainsi que les registres d'enquête.

2. ANALYSES DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

2.1. LES CONDITIONS DE REALISATION DE L'ENQUETE

2.1.1. Relation avec l'autorité organisatrice et le maître d'ouvrage

Dès les premiers contacts la relation a été de qualité avec la mairie d'Orcier qui s'est largement tenue à ma disposition durant l'ensemble de la procédure et m'a fourni toutes les informations qui m'étaient nécessaires. Les deux visites de sites effectuées sous la conduite de Mme BAUD et de M. Joseph BOURGEOIS ont été d'une grande utilité. Il en a été de même avec le service urbanisme de Thonon Agglomération, bien que les délais de réponse aient été plus long en raison probablement du nombre d'enquête en cours.

2.1.2. Accueil du public et participation

Les conditions de réception du public étaient excellentes aussi bien du point de vue de la consultation des documents que de la confidentialité des échanges. La salle du conseil de la mairie d'Orcier était parfaitement appropriée en termes d'espace, de luminosité et d'accessibilité.

Les permanences ont connu une fréquentation importante qui s'est accrue tout au long de l'enquête. Ceci a donné lieu à des dépassements d'horaire de 15 à 45 mn et à l'ouverture de trois registres.

2.1.3. Le dossier d'enquête

Le dossier était complet, dense et bien documenté. Néanmoins il comportait des lacunes de forme et de fond qui ont été détaillées au chapitre 5.1., page 18 du rapport d'enquête, et qui seront développées dans les conclusions qui suivent.

2.1.4. L'information du public

Les parutions dans la presse ont bien été effectives dans les délais prescrits, les affichages réglementaires ont été effectués en divers point de la commune selon les dispositions prévues et le site internet de la mairie a mis à disposition du public le dossier d'enquête très en amont de la date d'ouverture. A la date d'ouverture d'enquête et pendant toute sa durée, un dossier complet était consultable à l'accueil de la mairie d'Orcier ou un dispositif informatique était à disposition. Un second dossier était consultable dans les mêmes conditions à l'antenne de Ballaison de Thonon Agglomération. A l'ouverture de l'enquête, le dossier complet était consultable sur le site internet de Thonon Agglomération.

2.2. LES OBSERVATIONS DU PUBLIC

75 observations ont été recueillies durant l'enquête ce qui témoigne de l'intérêt de la population pour ce projet et de la bonne information transmise quant à la tenue de l'enquête publique.

33 observations et requêtes ont été inscrites sur les trois registres papier et 42 ont été déposées sur le registre dématérialisé.

La grande majorité des observations exprimées concerne des problématiques d'affectation des sols. D'autres observations, dont certaines très travaillées, traitaient divers aspects du projet de PLU.

3. CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVE SUR LE PROJET DE PLU

3.1. CONCLUSIONS

3.1.1. Les atouts du projet

Le projet de PLU de la commune d'Orcier est doté d'atouts certains.

- Orcier est une commune attractive en termes de qualité de vie. Outre les attraits d'un environnement naturel privilégié, elle dispose d'un potentiel d'emploi rare pour une localité de cette importance, grâce à une activité économique locale importante. Elle est dotée d'une activité agricole dynamique dont la pérennité semble assurée et le développement probable.
- Le projet de PLU est la traduction d'un PADD dont les objectifs entendent d'équilibrer harmonieusement les enjeux d'avenir du territoire. Ce document fondateur est appuyé sur un diagnostic efficace et détaillé concernant précisément caractéristiques environnementales et humaines dans une perspective de développement durable et de valorisation environnementale. Il matérialise une véritable prise en compte des enjeux de protection des milieux naturels et une forte volonté de cohérence avec les objectifs du SCoT qu'il s'agisse de réduction de l'emprise urbaine, d'optimisation de l'usage des sols ou de préservation des activités agricoles.
- La vision d'un développement de la commune centré sur les pôles de vie principaux, paraît répondre à une logique cohérente avec ces objectifs et avec le souci d'optimiser l'usage des équipements collectifs, de réduction des déplacements et de limitation de l'étalement urbain.
- Le projet de PLU matérialise la volonté de répondre à la lettre aux objectifs du SCoT et traduit un volontarisme fort dans la mise en œuvre des principes de ce document supra-communal de référence.
- Le volet environnemental est parfaitement traité, que ce soit au travers des pièces du dossier ou dans leur traduction graphique. Ce grand enjeu du projet n'a fait l'objet d'aucune opposition ou observation négative et seules quelques suggestions de complément ou de modifications ponctuelles ont été exprimées.

3.1.2. Les vulnérabilités du projet

Le dossier comporte des faiblesses de forme et de fond qui ont été abordées au point 5.1.1. du rapport d'enquête (page 18). Elles sont reprises, développées et complétées aux chapitres suivants.

3.1.2.1. Sur la forme

Les lacunes de forme du dossier ont été présentées au point 5.1.1. en page 18 du rapport d'enquête auquel il convient de se reporter. Elles sont néanmoins rappelées de façon synthétique ci-dessous

Plusieurs points éléments du dossier auraient pu être traité de façon plus appropriée :

- Le sommaire du rapport de présentation était insuffisamment détaillé, ce qui compliquait les recherches,
- Le document de présentation des OAP aurait gagné à traiter séparément chacune des 8 OAP comme cela a été fait pour les OAP 6, 7 et 8, fût-ce au prix de quelques redondances et de l'intégration des problématiques de voirie et de connexions piétonnes.
- Le règlement écrit pourrait faire l'objet d'une critique similaire. Dans le cas de ce document, c'est la multiplicité des zonages, de leurs sous-secteurs et de leurs particularités règlementaires qui rendent les recherches ardues puisque les repères de localisations manquent (cas de la zone 1AUa ou un

plan de localisation aurait été bienvenu, idem pour les zones 1AUb1 et 1AUb2, et d'une façon générale en introduction de toutes les zones dotées de sous-secteurs).

- Le règlement graphique aurait gagné à être divisé en deux secteurs présentés à une échelle plus réduite. Le parti pris d'identification des parcelles était intéressant mais l'échelle du 1/6500^{ème} était insuffisante pour permettre une lecture aisée, notamment en présence de symbole venant couvrir les limites cadastrales ou la numérotation des parcelles.
- Un chapitre du rapport de présentation aurait pu traiter spécifiquement les compatibilités requises (SCoT, Sage, Sdage, CRCE...) et synthétiser les réponses apportées par le projet de PLU au regard de ces dernières.
- Page 135 du rapport de présentation, le zoom sur l'enveloppe bâtie constituée du chef-lieu n'intègre pas les parcelles 415, 111 et 112 pourtant classées en zone U du règlement graphique.

De façon générale, le dossier n'a pas été pensé pour une consultation par internet. En effet, la démarche classique qui consiste à faire circuler le lecteur entre différents chapitres d'un ou plusieurs documents pour balayer tous les aspects d'un même sujet ne facilite déjà pas l'étude d'un dossier « papier » et devient encore plus rébarbative pour qui veut le consulter par internet, surtout quand, de surcroît, on ne dispose pas d'une connexion de bonne qualité. Il est désormais indispensable de concevoir les documents facilitant autant que possible la consultation sur écran, par des personnes qui ne sont pas toujours bien équipées ni bien desservies.

Par ailleurs, quelques lacunes émaillent le dossier :

- L'absence d'avis des communes et EPCI limitrophes qui ne paraissent pas avoir été consultés contrairement à ce que prévoyait la délibération d'arrêt du projet de PLU du 16 juillet 2019,
- L'absence des avis des PPA jusqu'au jour de l'ouverture de l'enquête le 12 novembre,
- Des incertitudes quant aux dates de réception de certaines réponses de PPA dont la recevabilité peut être sujette à contestation : absence de date de réception de l'avis par l'autorité organisatrice, intégration au dossier d'enquête en dehors du délai prescrit (Avis de l'Etat, avis de la CDPENAF, avis de la Chambre d'Agriculture Savoie-Mont-Blanc),
- Le sommaire du rapport de présentation est inexact et le document est incomplet. Au Chapitre « Etat initial de l'environnement », deux sous-chapitres (« 2.4. Nuisances sonores » et « 2.6. Energie ») ne figurent pas dans le document.
- L'absence de chapitre spécifique aux compatibilités requises par le projet de PLU dans le rapport de présentation.
- Des erreurs ou incohérences dans les documents :
 - Page 157 du rapport de présentation, un plan est mal légendé (Grands-Champs au lieu de Chef-lieu),
 - Page 135 du rapport de présentation, le zoom sur l'enveloppe bâtie constituée du chef-lieu n'intègre pas les parcelles 415, 111 et 112 pourtant classées en zone U du règlement graphique,

- Le secteur bâti à l'ouest de la RD 36 face à la zone d'activité des Marquisats n'est pas intégrée dans la définition de l'armature urbaine du chef-lieu figurant page 10 et 14 du PADD ainsi qu'en page 54 de l'évaluation environnementale alors qu'elle est urbanisable dans le règlement graphique du projet de PLU.

Si certaines des points cités relèvent d'erreurs admissibles qui n'altèrent que faiblement la qualité du dossier, certaines lacunes constituent de vrais obstacles à une information complète et sont de nature à altérer notablement la confiance du public dans la démarche de révision du PLU.

3.1.2.2. Le fond

Les points présentés au 5.1.2., page 18 du rapport d'enquête nécessitent d'être développés.

Une des caractéristiques fondamentales du projet de PLU présenté à l'enquête est la réduction drastique de la consommation foncière (déclassement de près de 15ha urbanisables par rapport à l'ancien PLU, soit une réduction de l'ordre de 75%).

Cette volonté de réduction s'appuie sur le PADD, sur le SCoT du Chablais et sur la Loi Montagne.

Le PADD

Le projet de PLU s'appuie sur le PADD et notamment sur les objectifs et sous-objectifs suivants :

Objectif 1.1. Renforcer le rôle du chef-lieu tout en tenant compte de l'organisation spatiale éclatée de la commune

Conformément aux prescriptions du Document d'Orientations Générales (DOG) du SCoT du Chablais, le PADD d'Orcier vise :

- À modérer la croissance démographique pour la période 2018-2030 en estimant à environ 255 le nombre d'habitants à accueillir par la création d'une centaine de nouveaux logements.

Ainsi le PLU entend :

- Consolider prioritairement l'enveloppe bâtie du chef-lieu dans l'optique de renforcer les fonctions de centre de vie et d'animation.
- Permettre aux hameaux constitués (Charmoisy, Sorcy, Les Grands Champs et Jouvernalainaz) d'accueillir de nouveaux logements tout en veillant à préserver leurs caractéristiques et à ne pas étendre leurs enveloppes bâties ¹.
- Modérer le développement des hameaux secondaires et agricoles tout en permettant aux constructions existantes d'évoluer ².

¹ PADD Orcier, page 9

² PADD Orcier, page 10

Objectif 1.3 Valoriser les spécificités économiques du territoire :

- Permettre le développement modéré de la zone artisanale des Marquisats en permettant l'ouverture à l'urbanisation de 1,5 ha supplémentaire,

Objectif 2.1 Pérenniser l'activité agricole :

- Maintenir les terres agricoles et notamment de grandes entités homogènes à proximité des trois exploitations principales de la commune
- Permettre le développement des exploitations existantes en prenant en compte les projets mentionnés lors de la rencontre avec les exploitants de la commune,
- Limiter les conflits d'usage en appliquant les règles de réciprocité, permettant ainsi d'éviter le rapprochement des zones bâties à proximité des exploitations d'élevage.

Objectif 2.2 préserver et mettre en valeur le cadre de vie

- Promouvoir un développement respectueux des limites naturelles des hameaux

Objectif 2.3 Modérer la consommation d'espace

- D'optimiser l'urbanisation au sein des hameaux constitués.
En comblant prioritairement les dents creuses et en prenant en compte le potentiel de logements issus des divisions parcellaires.
- De réduire le rythme de consommation foncière en ne consommant pas plus de 5,5 ha pour l'accueil des futurs logements.
En passant d'une densité moyenne de l'ordre de 16 logements par hectare à une densité de 22 logements par hectare pour la période 2018-2030.

Objectif 2.4 Promouvoir un projet respectueux de l'environnement

- Promouvoir un développement respectueux des ressources naturelles et de la capacité des réseaux et notamment :
 - D'optimiser les réseaux existants en urbanisant les secteurs déjà desservis en assainissement collectif

Le SCoT

Concernant le SCoT, le rapport de présentation en page 144 met en avant les objectifs chiffrés de production de logements qui sont préconisés par le SCoT dans le tableau reproduit ci-dessous :

Extrait du DOG du SCoT du Chablais

Accueillir les populations présentes et futures, permanentes et touristiques

Orientation N°1 1.2

BASE MÉTHODOLOGIQUE pour l'évaluation actualisée des besoins en logements neufs à construire (principaux, secondaires et vacants) :

Territoire			Taux de croissance prévisionnel à l'échéance du SCoT	Nombre prévisionnel de logements supplémentaires à la date d'approbation du SCoT (d'après calculs 2007-2020 et 2007-2030 arrondis à la dizaine supérieure)	
Collectivité	Armature urbaine	Communes		2020	2030
Commune seule	unité urbaine	Thonon-les-Bains	1,50	5100	9650
CC du Bas Chablais	pôles locaux	Bons-en-Chablais	2,80	1060	2160
		Douvaine	2,80	1140	2360
	pôles secondaires	Sciez	2,30	990	1960
		Veigy-Foncenex	2,30	640	1260
	pôles de proximité	Arthuy-sur-Léman	1,40	210	430
		Ballaisson	1,40	150	280
		Chens-sur-Léman	1,40	210	390
		Excenevex	1,40	100	200
		Loisin	1,40	150	280
		Margencel	1,40	210	390
		Massongy	1,40	150	290
		Messery	1,40	260	470
		Nernier	1,40	50	110
		Yvoire	1,40	120	210
CC des Collines du Léman	pôle secondaire	Pernignier	2,30	250	500
	pôles de proximité	Allinges	1,40	420	760
		Armoey	1,40	140	250
		Cervens	1,40	130	220
		Draillant	1,40	80	140
		Lyaud (Le)	1,40	150	280
		Orcier	1,40	80	160

La commune d'Orcier ayant accueilli 62 logements neufs entre 2012 (date d'entrée en vigueur du SCoT) et 2017, elle peut donc, conformément aux objectifs du SCoT, accueillir une centaine de logements neufs sur la période 2018-2030.

On remarque que les 17 communes classées en « Pôle de proximité, 16 se voient attribuer le même taux de croissance prévisionnel (1.4), ce qui laisse supposer une évaluation de portée plutôt indicative.

De même, il est affirmé en suite (page 145) que « En lien avec les objectifs de diversification de parc de logements, le SCoT fixe des densités moyenne par niveau d'armature » en présentation du tableau suivant :

Typologie	Nombre de logements minimum par hectare
<i>Individuel</i>	12 logts/ha.
<i>Intermédiaire</i>	25 logts/ha.
<i>Collectif</i>	66 logts/ha.

Extrait du DOG du SCoT du Chablais

Il est ensuite précisé que « *Le futur SCoT préconise [...] une densité moyenne de l'ordre de 20 logements par hectare. Aussi une enveloppe de l'ordre de 5 hectares environ est préconisée par le SCoT pour permettre l'accueil d'une centaine de logements neufs* ».

On remarque que les préconisations du futur SCoT, non adoptés à ce jour, ne sont pas consultables et donc inconnues du public et que, s'il est louable que le projet de PLU anticipe des évolutions à venir, il aurait pu parfaitement s'accommoder des préconisations du SCoT en vigueur.

Par ailleurs il est notable que de nombreuses références au SCoT laissent croire à une obligation de conformité avec ce document supra-communal alors que les documents d'urbanisme n'entretiennent avec lui qu'un rapport de compatibilité. On relève par exemple : « *La commune d'Orcier ayant accueilli 62 logements neufs entre 2012 et 2017, elle peut donc, conformément aux objectifs du SCoT accueillir une centaine de logements neufs sur la période 2018-2030.* », (page 144 du RP), ainsi que « *130 logements neufs autorisés (par le SCoT) entre 2012 et 2030* » (page 150 du RP), ou encore : « *Le SCoT offre une enveloppe de 160 logements sur la commune d'Orcier pour la période 2012-2030* » (présentation réunion d'information du 09 octobre 2018).

Bien que d'autres formulations figurant dans le dossier ou des compte-rendu de réunion publique soit davantage en phase avec ce rapport de compatibilité³, la consultation du principales pièces comme des présentations ou des comptes rendus de réunions publiques prête à croire que le SCoT fixe des règles auxquelles la commune doit se conformer, ce qui n'est pas le cas. Les marges existent et le public aurait dû être mieux informé de leur existence.

La Loi Montagne

Il est notable que la référence à la Loi Montagne est très discrète dans le PLU d'Orcier aussi bien dans la phase de concertation que dans le projet arrêté.

³ Exemple : le compte rendu de la réunion d'information du 09 octobre 2018 indique « *Parmi les objectifs fixés par le SCoT figurent des prescriptions en matière de densification. Aussi pour chaque forme urbaine définie par le SCoT des densités moyennes ont été établies :*

- *Pour l'habitat individuel : une densité moyenne de 12 logements par hectare est attendue*

- *Pour l'habitat intermédiaire : une densité moyenne de 25 logements par hectare est attendue - Pour l'habitat collectif : une densité moyenne de 66 logements par hectare est attendue En prenant en compte le nombre de logements « autorisés » par le SCoT (le bureau d'études a rappelé qu'il s'agit d'un cadre et non d'un chiffre strict à respecter), la commune dispose d'une enveloppe foncière comprise entre 5 et 6 ha. »*

Durant la phase de concertation, elle est absente des présentations publiques comme des compte-rendu. Dans le dossier, elle figure en page 19 et 163 du rapport de présentation ainsi qu'il me l'a été signalé par le maître d'ouvrage.

Cette loi, qui s'applique sur l'ensemble de la commune d'Orcier, revêt pourtant une importance considérable en matière de définition de l'enveloppe urbaine des hameaux et fait l'objet de dispositions spécifiques dans le SCoT du Chablais. A cet égard, il est notable que la référence au DOG du SCoT sur laquelle s'appuie la définition de l'enveloppe urbanisée structurante d'Orcier, page 134 du RP est incomplète en ce qui concerne la méthodologie de définition des zones urbaines en territoire de montagne, voire inappropriée. Seul le contenu de l'orientation 1.1.3. du DOG SCoT intitulée « *Optimiser l'urbanisation dans l'enveloppe urbanisée et dans les zones desservies par les transports en commun* », correspondant à l'objectif 1.1 « *Organiser et structurer l'espace et la mobilité* » paraît avoir été retenu (extraits cité dans le RP, page 134 et 153).

1. Organiser et structurer l'espace et la mobilité
1.1 Orientations en matière de structuration des espaces urbanisés

Optimiser l'urbanisation dans l'enveloppe urbanisée et dans les zones desservies par les transports en commun Orientation N°1.1.3

Préambule : Dans un objectif de développement durable, le SCoT affirme la volonté de lutter contre la consommation de l'espace induite par l'étalement urbain. Dans ce cadre, il propose une méthodologie que les communes devront appliquer lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme locaux.

Préambule II IV : Ouvrir pour réduire les impacts négatifs du développement sur l'environnement. I.tit : Promouvoir une politique du logement permettant de favoriser : la mixité sociale, la vitalité et les équilibres sociaux du territoire, la qualité de l'urbanisation future.

■ 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 interstiel, lorsque cela est justifié par une restructuration de l'enveloppe urbanisée. De la même manière, lorsqu'un espace interstiel de petite taille est enclavé au sein de l'enveloppe urbanisée, il peut être intégré à cette enveloppe urbanisée.

Prescriptions
Identifier les enveloppes urbanisées des communes

Principes généraux
■ Il s'agit en premier lieu de déterminer les espaces qui ont déjà un caractère urbanisé, afin de préserver cette vocation et de la renforcer.

Éléments de régulation / Traduction dans les DUL
■ A l'occasion de leur diagnostic territorial, les documents d'urbanisme locaux définiront spatialement leurs enveloppes urbanisées, qui peuvent intégrer des espaces intersticiels s'il y a lieu. Afin de déterminer ces enveloppes et leurs limites, les communes prendront en compte une approche multicritères parmi lesquels :

- l'évolution historique et la nature des constructions (un corps de ferme isolé, même de taille importante, ne constitue pas une enveloppe urbanisée)
- la superficie et la densité : une construction isolée ou un tissu lâche de constructions disséminées ne peuvent constituer des enveloppes urbanisées ; à l'inverse des groupes de constructions significatifs, hameaux, villages...
- la perception dominante du paysage (impression de paysage fortement bâti ou de paysage naturel)
- la dimension des espaces intersticiels non construits.
- le maillage existant de réseaux (voies, eau potable, eaux usées).
- la desserte par les équipements et certains services.

Méthodologie d'approche de l'enveloppe urbanisée

■ En tout état de cause, les espaces intersticiels non urbanisés de type lignes de crêtes, points de vue, coupures d'urbanisation, ne pourront être intégrés dans l'enveloppe urbanisée. Les espaces protégés au titre des orientations n°2 de protection des espaces naturels, des activités agricoles ou forestières, des espaces à valeur paysagère ou présentant des risques naturels majeurs impropres à l'installation humaine, ne pourront être inclus dans cette enveloppe urbanisée.

15

Or, il semble que les spécificités prévues par l'orientation 4.2. du DOG SCoT, intitulée « *Orientations spécifiques aux collectivités concernées par la Loi Montagne - Maitriser et développer stratégiquement l'urbanisation* » correspondant à l'objectif 4 : « *Prescriptions particulières aux littoraux et territoires de montagne* » ont été ignorées.

4. Prescriptions particulières aux territoires littoraux et montagnards

4.2 Orientations relatives aux collectivités concernées par la loi montagne.

Maîtriser et développer stratégiquement l'urbanisation

Orientation N°4.2.2

Préambule : L'ensemble de ces orientations particulières aux territoires montagnards s'ajoutent aux orientations prévues dans les chapitres 1 à 3 du présent document.

PADD 1.III Répondre aux attentes de la population en matière d'équipements et de services : enjeu de cohésion sociale.

Prescriptions

Les espaces déjà urbanisésPrincipes généraux

■ Conformément aux orientations relatives à l'urbanisation (orientation n° 1.2.3) et au Code de l'Urbanisme, le SCoT prescrit une urbanisation en priorité au sein des espaces déjà urbanisés (en réhabilitation, comblement de dents creuses, densification du bâti, etc.).

Éléments de régulation / Traduction dans les DUL

■ Les documents d'urbanisme locaux identifieront les éléments constitutifs des bourgs, villages, hameaux ou groupements de constructions afin de les délimiter spatialement. Afin de déterminer ces éléments, la collectivité s'appuiera sur les critères d'appréciation suivants :

- Historique de l'occupation des lieux (importance passée du hameau et de sa population, « lieu-dit » mentionné depuis très longtemps sur les premières cartes, ancienne paroisse ou ancien centre de vie autonome, plus habité et animé qu'il ne l'est aujourd'hui, témoins encore visibles d'une vie communautaire plus riche et plus animée).
- Subsistance d'équipements institutionnels ou commerciaux (source d'animation).
- Nombre de constructions présentes ;
- Configuration parcellaire (contiguïté ou non) ;
- Typologies (habitat récent dominant ou habitat ancien dominant).
- Rapport des constructions au site ; effet de densité, de silhouette, d'homogénéité.
- Modes d'occupation et d'utilisation actuels (habitat permanent ou secondaire, ...).
- Points de vue et perspective sur le site (dont dépend la plus ou moins forte sensibilité visuelle) ;
- Notoriété, critères « médiatiques » ou touristiques (point-étape d'un itinéraire de

promenade ou de découverte du patrimoine local, ...).

- En tout état de cause, cette qualification devra être explicite et motivée pour chacun des groupements bâtis retenus.
- Les limites du hameau doivent également être clairement définies, à l'appui de un ou de plusieurs critères déterminants :
 - Critères physiques : éléments naturels (haie structurante du paysage, bois, torrent, rupture de pente) ou artificiels (infrastructures routières, ...), en appréciant l'ancienneté de ces limites.
 - Critères visuels : angles ou champs de perception les plus fréquents et/ou représentatifs du hameau (depuis les lieux, points ou axes de fréquentation), importance et impact réel ou relatif des limites dans le paysage proche ou lointain.
- Les collectivités détermineront les pôles d'urbanisation qu'ils souhaitent conforter conformément à l'orientation n°1.3, dans une optique de développement durable. Elles devront prioriser et justifier leurs choix de développement et de renforcement de ces pôles. La reconnaissance d'un hameau ou d'un groupement de constructions ne peut à elle seule suffire à justifier une extension spatiale de l'urbanisation.

L'urbanisation en continuitéPrincipes généraux

■ Les critères pour juger qu'une extension est en continuité sont les critères cités précédemment auxquels s'ajoute la prise en compte de critères culturels (cohérence de l'urbanisation et qualité de cette urbanisation.)

Éléments de régulation / Traduction dans les DUL

■ Lorsque les communes prévoient une extension de leur urbanisation, celle-ci doit être localisée en continuité du chef-lieu ou des deux noyaux de développement identifiés au cours de l'élaboration du document d'urbanisme local (voir orientation n°1.1.3).

Tome 3 - Document d'Orientations Générales

88

Leur prise en compte aurait pourtant pu conduire à une lecture différente de l'enveloppe urbaine de la commune et tempérer le parti pris, déploré dans certaines observations (MARTINERIE, VIRIEUX), consistant à qualifier « d'habitat diffus » des zones urbanisées historiques de la commune sans tenir compte de critères pourtant applicables, définis par le SCoT. On relève également que cette notion d'habitat diffus, tel qu'il est appliqué à certains hameaux, pourrait s'appliquer à certaines zones UC de la partie « basse » de la commune (UC : tissu urbanisé de densité faible correspondant au développement pavillonnaire).

Si l'on s'en réfère au « Guide 2014 d'application de la Loi Montagne » de la Région PACA (535 communes concernées), des similitudes existent entre les critères du DOG du SCoT Chablais et les fiches n°3 et n°4 de ce document.

FICHE N°3

LES HAMEAUX

Article L145-3-III : « Sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants.

Lorsque la commune est dotée d'un PLU ou d'une carte communale, ce document peut délimiter les hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels il prévoit une extension de l'urbanisation, en prenant en compte les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions implantées et l'existence de voies et réseaux. Lorsque la commune n'est pas dotée d'un PLU ou d'une carte communale, les notions de hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants doivent être interprétées en prenant en compte les critères mentionnés à l'alinéa précédent ».

CRITÈRES

LA FORME D'UN PETIT CENTRE URBAIN

- Nombre significatif de constructions : 8 à 15 constructions.
- Caractère groupé des constructions : distance moyenne de 30 mètres entre les différentes constructions (= cercles sécants deux à deux, chaque maison correspondant au centre d'un cercle de 15 mètres de rayon).
- La contiguïté des parcelles ne suffit pas à justifier du caractère groupé des constructions.
- Ensemble homogène, avec une organisation et des caractéristiques traditionnelles de l'habitat, qui s'apparente à un petit centre urbain : prise en compte des spécificités locales de l'urbanisation (CA de Lyon juin 2006).

ILLUSTRATION



Structure paysagère forte – hameau de Villargaudin – commune d'Arvièux (Hautes-Alpes)

UN LIEU DE VIE COLLECTIVE (PRÉSENCE D'ÉQUIPEMENTS ET D'ESPACES PUBLICS)

- Présence d'un lien et d'un élément historique (ex : présence d'une place, fontaine, etc.).
- La présence d'un équipement public est un atout.

NATURE DES CONSTRUCTIONS

- À dominante d'habitations.
- Il peut y avoir des constructions liées à l'activité agricole, artisanale ou commerciale.

UNE DESSERTE SUFFISANTE PAR LES INFRASTRUCTURES ET RÉSEAUX

- Voie d'accès qui dessert les constructions.
- Prise en compte de la présence d'infrastructures et réseaux.

DES VARIATIONS PEUVENT ÊTRE RENCONTRÉES, SELON :

- Le territoire plus ou moins montagneux dans lequel s'inscrit le hameau.
- Les caractéristiques locales.

FICHE N°4

LES GROUPES DE CONSTRUCTIONS TRADITIONNELLES
ET D'HABITATIONS EXISTANTS

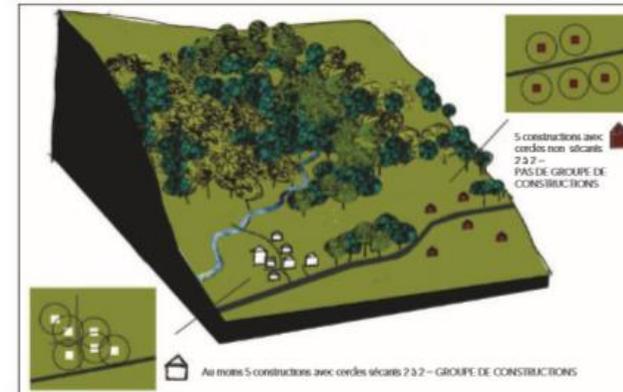
CRITÈRES

Une forme urbaine groupée avec un nombre suffisant de constructions à dominante d'habitations : « ensemble urbain ».

Définition : Groupe de plusieurs bâtiments qui se perçoivent, compte tenu de leur implantation les uns par rapport aux autres (notamment de la distance qui les sépare), de leurs caractéristiques et de la configuration particulière des lieux, comme appartenant à un même ensemble.

- Nombre : 5 constructions minimum légalement autorisées et réalisées.
- Caractère groupé des constructions = un secteur urbain constitué soit « un ensemble urbain d'au moins 5 constructions, chaque construction ayant au moins 2 autres constructions à moins de 50 mètres (les cercles d'un rayon de 25 mètres autour de chacune des constructions doivent être sécants).
- Une urbanisation linéaire le long d'un axe routier ne constitue pas un « ensemble urbain ».
- La contiguïté des parcelles ne suffit pas à justifier du caractère groupé des constructions.
- La forme urbaine s'apprécie au regard des constructions existantes et non des projets potentiels à venir.

ILLUSTRATION



Au regard de ces éléments, il apparaît que le classement en zone naturelle ou agricole des Granges et des Favrats justifie une analyse plus approfondie que celle effectuée dans le cadre de ce projet de PLU et il est nécessaire que la qualification d'habitat diffus qui a été prêtée à ces hameaux soit appréciée à la lumière des orientations du DOG SCoT relatives aux collectivités concernées par la Loi Montagne. Le classement en zone N ou A de ces hameaux ne « modère » pas leur développement comme l'affirme le PADD mais l'interdit dans la mesure où il ne peut être considéré que des extensions limitées et/ou des annexes au bâtiments existants puissent être constitutif d'un « développement », même modéré.

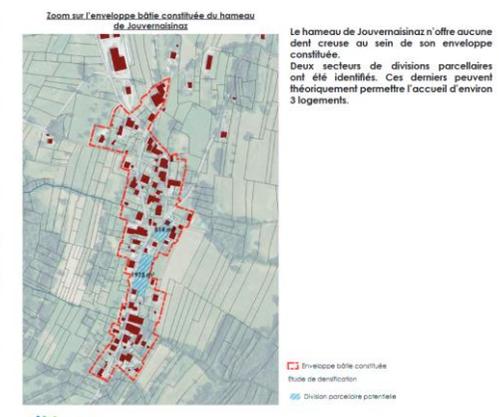
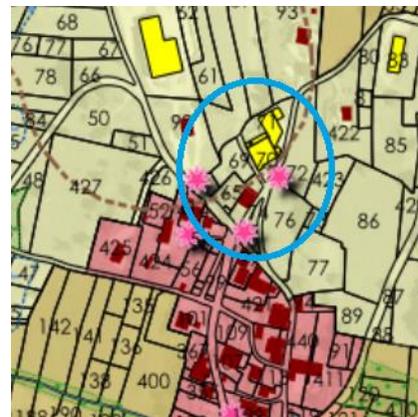
Charmoisy : au regard de l'application des critères de la Loi Montagne, deux parties du hameau devrait intégrer la zone urbanisable (pas de rupture à l'urbanisation constituée par la voie se terminant en chemin, proximité des constructions). L'espace constitué par les parcelles 171, 214 et 88 est également défini comme « espace interstitiel » dans le rapport de présentation (page 131).



Les Grands Champs : la parcelle 164 en extension de l'enveloppe urbaine, devrait être classée en A (en extension de la zone urbanisée). La qualification de « dent creuse » attribué à cet espace (page 136 du RP) semble difficilement justifiable.



Journaisinaz : il apparait que la délimitation de la zone urbanisable aurait dû intégrer les bâtiments et constructions situées en partie nord du hameau. C'est qu'était définie l'enveloppe bâtie constituée en page 137 du rapport de présentation

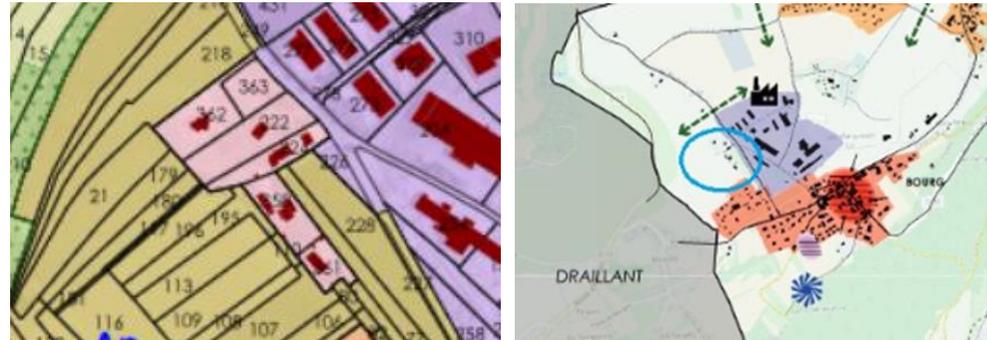


Chef-lieu :

- Secteur Ouest ZA des Marquisats

Ce secteur devrait être classé en agricole : habitat diffus récent avec une nette rupture à l'urbanisation (RD 36) par rapport à la zone UCx. Dans le PADD, page 10, cette zone n'est pas intégrée à l'armature urbaine ce qui constitue une importante différence avec le règlement graphique.

Si le secteur constitué par les parcelles 361, 358, 324, 322, 363, 362, 226 devait être maintenu en zone UB, alors se poserait la question du maintien en zone N des parcelles 228, 227, 77. En effet, le dossier ne propose pas d'éléments justifiant la « zone de bruit » qui serait à l'origine de l'inconstructibilité de ces parcelles constituant une dent creuse au sein du tissu urbain. Le dossier ne comporte que l'arrêté préfectoral du 20 octobre 2011 portant sur la classification sonore des infrastructures terrestres de la commune d'Orcier, lequel place la RD 36 au niveau 3.

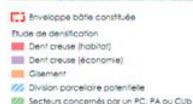


- Parcelle 415

Cette parcelle aurait dû rester en zone N : constructions distantes de plus de 50m, constitution d'une dent creuse par l'enclavement de la parcelle 417 et de la 418 dès que l'OAP se réalisera. Si le classement de cette parcelle 415 en zone U devait être maintenu, cela devrait entraîner le même classement pour parcelles 417 et 418 (dent creuse). Par ailleurs, le classement en zone UC des parcelles 112, 111 et 110 (cimetière), jusqu'ici en zone N, est surprenant. Ces parcelles auraient dû rester en zone N.



- Page 135 du rapport de présentation, le zoom sur l'enveloppe bâtie constituée du chef-lieu n'intègre pas les parcelles 415, 110, 111 et 112 pourtant classées en zone U du règlement graphique.



3,5 ha de disponibilités à vocation d'habitat ont été recensés sur le chef-lieu. En tenant compte de la configuration des parcelles mais également en appliquant les densités moyennes prescrites par le futur SCoT du Chablais (20 logements par hectare), un potentiel d'environ 70 logements a été estimé.



zone UC 2019
superficie : 4,4 ha

Secteurs rattachés à la zone UC
- Habitat pavillonnaire peu dense
- configné à des zones U

Ces classements sont indiqués au chapitre « justification des choix retenus », page 171 du rapport de présentation, mais ne sont pas justifiés. La réponse du MO sur cette question (voir PV de synthèse) n'est pas satisfaisante.

Emplacements réservés

Les emplacements réservés n°1 et n°9 paraissent surdimensionnés. Les questions posées (observations « registre 2/12 » S. DETRAZ et « registre 3/27 » L. FRANCOIS) sur ce sujet n'ont pas eu de réponse et c'est regrettable parce que sur le sujet de l'ER 9, la Chambre d'agriculture demande que la fonctionnalité agricole du chemin soit préservée tandis que l'objet de cet ER est de créer un sentier piéton entre le chemin de Battalieux et la route du Lac. De fait, les 1060m2 prévu sur ce projet paraissent bien excessifs pour la création d'un sentier d'un mètre de large sur 300mètres de long, tout comme les 1600m2 de l'ER n°9.

Des réponses aux observations du public et du commissaire enquêteur de médiocre qualité et trop souvent peu insatisfaisantes.

Sur les 75 observations déposées, 12 réponses ont été estimées insatisfaisantes et 7 n'ont pas obtenue de réponse. Les réponses apportées aux questions du commissaire enquêteur, particulièrement sur la définition du zonage, de l'appréciation de la notion d'habitat diffus auraient mérité d'être davantage et mieux argumentées.

3.2. Avis du commissaire enquêteur

Comme on l'a vu, le dossier recèle des lacunes qui affaiblissent sa portée, nuisent à la qualité de l'information délivrée et entrave sa fonction pédagogique. En ce qui concerne la procédure, il n'est pas apporté d'éléments probants justifiant l'absence, dans le dossier, des avis des PPA jusqu'au jour d'ouverture de l'enquête.

De même, le mémoire en réponse aux observations du public ne répond que partiellement et trop souvent de façon insuffisante, aux observations du public et aux interrogations du commissaire enquêteur.

Concernant le projet lui-même, la réduction massive de l'enveloppe urbanisable, si elle entend répondre à des objectifs louables, n'en est pas moins presque « brutale » et prend insuffisamment en compte les réalités historiques et humaines de la commune.

Les choix de zonage effectués sont concordant avec une lecture très scrupuleuse des objectifs du SCoT. Cependant, ils s'appuient sur une interprétation de la Loi Montagne très discutable et sur une application sélective des dispositions du SCoT ignorant celles spécifiques aux communes de montagne, ce dont le public n'a pas été informé. Les importantes incohérences qui en découlent fragilisent l'ensemble du projet et altèrent les capacités d'adhésion de la population.

Quelle que soient la qualité des raisons qui ont conduit à recentrer sur le chef-lieu d'Orcier et les principaux hameaux la densification, ce parti pris, tel qu'il est matérialisé dans ce projet, est susceptible de nourrir de l'amertume et de créer du contentieux. D'autres choix de zonage, moins radicaux, plus cohérents et mieux équilibrés, auraient pu être effectués dans le respect de la Loi Montagne, en compatibilité avec le SCoT et sans porter atteinte à l'économie générale du projet de PLU ni dévoyer ses intentions.

Au regard de tout ce qui a été exposé précédemment il apparaît que le projet comporte de nombreuses et importantes faiblesses. Pour cette raison, j'émet un avis défavorable au projet de révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune d'Orcier.

A Saint Martin d'Hères le 13 janvier 2020

Denis CRABIERES, commissaire enquêteur

