

REPUBLIQUE

14 JAN 2016

COMMUN URBAIN



PRÉFET DE L'ESSONNE

Copie DGS
Cabinet

REÇU AU STM
LE 13 JAN. 2016

DIRECTION DÉPARTEMENTALE
DES TERRITOIRES

Palaiseau, le 12 JAN. 2016

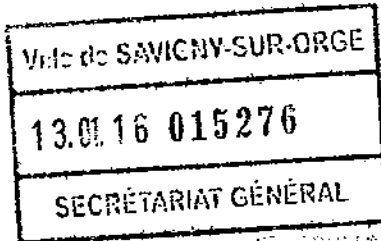
SERVICE TERRITOIRES ET PROSPECTIVE
BUREAU PLANIFICATION TERRITORIALE NORD

Affaire suivie par : Jérôme PONTONNIER
Tél : 01.60.76.32.19
Mél : jerome.pontonniere@essonne.gouv.fr

La Sous-Préfète de Palaiseau

à

Monsieur le Maire de Savigny-sur-Orge
48, avenue Charles-de-Gaulle
91600 SAVIGNY-SUR-ORGE



Objet : Avis du représentant de l'État sur le PLU arrêté de la commune de Savigny-sur-Orge

P.J. : Tableau des servitudes applicables sur la commune de Savigny-sur-Orge

Arrêté préfectoral n°2015-PREF/DRCL/BEPAFI/SSPILL/853 instituant les servitudes d'utilité publique prenant en compte la maîtrise des risques autour des canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures et de produits chimiques sur la commune de Savigny-sur-Orge

Par délibération du 23 septembre 2015, enregistrée avec le dossier complet le 14 octobre 2015, le Conseil municipal de Savigny-sur-Orge a tiré le bilan de la concertation avec le public et arrêté le projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU). Le bilan met en évidence le respect des modalités de la concertation définies dans la délibération de prescription.

L'examen du projet de PLU me conduit à formuler les observations qui suivent. En annexe, figurent des remarques additionnelles ayant trait au règlement et autres pièces constitutives du dossier.

1 - Réponse aux besoins de la population et gestion économe de l'espace

Il découle des articles L.110 et L.121-1 et suivants du code de l'urbanisme que le PLU est un document prospectif à un horizon de 10 à 15 ans, qui doit définir un projet répondant aux besoins de la population actuelle et future. Le rapport de présentation doit pour ce faire s'appuyer sur un diagnostic établi et justifié au regard des prévisions économiques et démographiques.

Or, le projet de PLU arrêté analyse principalement les tendances démographiques et l'évolution du parc de logements des années passées. Il n'affiche pas d'objectif en termes de production de logements, que ce soit au sein du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) ou du rapport de présentation. Ce dernier se contente de synthétiser les besoins annuels en logements, avec certaines incohérences, notamment pour les besoins liés au desserrement des ménages.

Le nombre avancé de 108 logements par an pour les besoins annuels de logements (page 48 - « hypothèse fil de l'eau ») est insuffisant, d'une part au regard de l'effort de rattrapage attendu en termes de mixité sociale (article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) - objectif triennal 2014-2016 de production de 361 logements locatifs sociaux), d'autre part au regard de la Territorialisation des Objectifs Logements (TOL) arrêtée par le préfet de Région et déclinée localement par le préfet de département (480 logements par an à l'échelle de l'ex-Communauté d'Agglomération des Portes de l'Essonne), et enfin, en termes de compatibilité avec le Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) qui prévoit sur la commune un accroissement minimal de 15 % de la densité humaine et de la densité moyenne des espaces d'habitat.

Le seul nombre affiché dans le dossier, de 108 logements par an, est en effet en deçà de ce que la commune doit produire en termes de logements locatifs sociaux (LLS) pour rattraper son retard : la commune de Savigny-sur-Orge compte 15,68 % de LLS (au 1er janvier 2014) et devra atteindre les 25 % exigés au titre de l'article 55 de la loi SRU, ce qui représente près de 1.500 LLS manquants à produire d'ici 2025.

Bien que le PADD exprime que le PLU « vise l'objectif du taux de logements sociaux minimal de 25 % répondant aux objectifs de la loi Duflot », le rapport de présentation n'en apporte pas la démonstration.

Des outils en faveur de la mixité sociale ont cependant été prévus et concernent le centre ancien ainsi que les secteurs situés le long des grands axes de la commune (zones UA, UB et UG). Pour ces secteurs, le règlement du PLU prévoit que les opérations de construction neuve et/ou de changement de destination comprenant au moins 800 m² de surface de plancher ou 12 logements, doivent comporter au moins 40% de logements locatifs sociaux.

Cette règle est complétée par huit Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) exclusivement situées dans ces trois zones du PLU, pour lesquelles un pourcentage minimal de LLS à produire est fixé. Chaque OAP fixe une programmation globale minimale et maximale de logements pouvant être construits sur chaque site. Un croisement de ces données permet d'évaluer pour les huit OAP un potentiel de production de 179 à 308 LLS.

Toutefois, ces seuls outils et éléments chiffrés ne suffisent pas à garantir la capacité de la commune à répondre à l'objectif fixé par la loi SRU.

Concernant l'accueil des gens du voyage, la commune a l'obligation de réaliser une aire de vingt places sur son territoire. Cette obligation est mentionnée dans le rapport de présentation qui renvoie simplement aux compétences assurées par l'ex-Communauté d'Agglomération des Portes de l'Essonne. Le projet de PLU n'identifie aucun terrain et n'apporte donc pas de réponse adaptée aux exigences du schéma départemental d'accueil des Gens du Voyage.

Afin de répondre aux besoins de la population francilienne tout en assurant une gestion économe de l'espace, le SDRIF approuvé le 27 décembre 2013 impose une augmentation minimale de la densité humaine et de la densité moyenne des espaces d'habitat de 15 %, pour la commune de Savigny-sur-Orge. La nécessaire démonstration de l'atteinte de cet objectif n'est pas présente dans le rapport de présentation du projet de PLU qui se contente de rappeler les objectifs fixés par le SDRIF.

Le rapport de présentation souligne que le territoire de Savigny-sur-Orge, bien qu'entièrement urbanisé, est « peu construit » puisque 17 % seulement de la commune sont occupés par une construction, traduisant la présence encore importante d'espaces verts et d'emprises publiques (équipements, infrastructures). Il indique également que 10 % des parcelles sont bâties à plus de 40% de leur surface. En ce sens, la note d'enjeux du représentant de l'Etat qui a été transmise le 6 septembre 2012 par le Sous-Préfet de Palaiseau insistait sur la nécessité d'intégrer dans le PLU un diagnostic foncier faisant apparaître l'ensemble des parcelles mutables (dents creuses, fonds de parcelle juxtaposés). Or une telle étude ne figure pas au sein du projet de PLU. Les seuls éléments prospectifs du dossier résident dans la définition des OAP précédemment évoquées situées aux abords de la RD 25 ou dans le secteur gare. Le rapport de présentation évoque également le secteur dit « de la Ferme de Champagne », propriété du Ministère de la Justice, qui peut encore offrir un potentiel pour le développement urbain mais dont le projet n'est ni défini ni quantifié.

Les dispositions figurant au sein du règlement, malgré l'absence de comparaison avec le document antérieur, apparaissent similaires à celles du POS, dans un souci de préserver les formes urbaines propres à chaque zone, en dehors de la prise en compte des évolutions législatives (suppression des superficies minimales constructibles et des Coefficients d'Occupation des Sols-COS). Par exemple, la zone UH, qui représente 62 % du territoire communal et dont la densité est moindre que les autres zones urbaines d'habitat, se voit appliquer des dispositions réglementaires très restrictives (ajout d'une trame d'espaces verts à protéger sur de nombreuses parcelles, implantation obligatoire des constructions dans une bande de 25 mètres comptée à partir de l'alignement – cf. article 6).

Le projet de PLU n'apporte pas la démonstration qu'il s'inscrive en compatibilité avec les dispositions imposées par le SDRIF en termes d'augmentation minimale de la densité.

2 – Projet de renouvellement urbain du Quartier Grand Vaux et Tram-Train Massy-Évry

Le projet de renouvellement urbain du quartier de Grand Vaux constitue un enjeu majeur pour la commune de Savigny-sur-Orge et a été retenu dans les priorités nationales du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU). Le désenclavement de ce quartier, situé entre l'autoroute A6 et la ligne de RER C, en direction des futures gares du Tram-Train Massy-Évry (TTME) à Épinay-sur-Orge et vers le centre-ville de Savigny-sur-Orge constitue une des conditions de réussite du projet urbain. Le projet de PLU identifie cette problématique dans le rapport de présentation et propose la création d'un zonage UP peu contraignant afin de rendre possible le projet de renouvellement urbain une fois que celui-ci aura été défini précisément.

Toutefois, le projet de PLU ne reprend pas strictement les emplacements réservés instaurés par la déclaration d'utilité publique (DUP) du 22 août 2013 ayant emporté mise en compatibilité du POS pour permettre le projet du tram-train Massy-Évry (TTME). Il convient de s'assurer auprès du Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF) que les emplacements réservés proposés par le PLU ne sont pas de nature à remettre en question la faisabilité du TTME.

3 – Prévention des risques

Concernant le risque inondation, le rapport de présentation mentionne les trois Plans de Préventions du Risque inondations (PPRi) auxquels est soumise la commune (PPRi de la vallée de la Seine, PPRi de la vallée de l'Yvette ainsi que le Plan d'Exposition aux Risques Inondation - PERI - de l'Orge et le PPRi des vallées de l'Orge et de la Sallemouille, qui est prescrit).

Conformément à l'article R.123-11 b du code de l'urbanisme, les documents graphiques doivent faire apparaître « l'existence de risques naturels tels que inondations ». Il convient donc d'ajouter dans les documents graphiques les zones réglementées par les PPRi des vallées de la Seine, de l'Yvette, de l'Orge et de la Sallemouille.

Par ailleurs, le PLU indique que deux digues sont présentes sur le territoire de la commune, mais ne fournit pas la cartographie de leur emplacement. De plus, le PLU devrait présenter l'évaluation des terrains impactés en cas de rupture de ces digues et la manière dont ce risque a été pris en compte.

Enfin, le risque inondation par remontée de nappes n'est pas abordé alors que la commune présente des secteurs exposés de façon importante à cet aléa. Plusieurs OAP se situent dans des secteurs de sensibilité très forte de remontée de nappes, voire en sensibilité dite de nappe affleurante.

Ainsi, pour tous les zonages, le règlement devrait ajouter une recommandation concernant la réalisation d'une étude qui permettra de se prémunir de ce phénomène et dans les zones concernées par les aléas les plus importants, des recommandations sur les constructions (par exemple : ne pas construire de sous-sol, surélever le premier plancher habitable au-dessus du terrain naturel ; pour les extensions de bâtis existants, si possible, surélever le premier plancher habitable et munir le circuit électrique d'un coupe-circuit).

4 – Protection des milieux humides

Le PLU ne présente pas de recensement des zones humides et ne reprend pas la cartographie des enveloppes d'alerte potentiellement humides établie par la direction régionale et interdépartementale de l'environnement (DRIEE). À minima, cette cartographie, dont un extrait a été fourni lors du porter à connaissance établi en 2011, doit être ajoutée.

Les zones humides sont évoquées au sein du rapport de présentation et du PADD, en termes de recommandations ponctuelles de préservation de zones humides aux abords de l'Orge et de l'Yvette, en listant les plantes typiques des zones humides recensées et en citant les orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), notamment le Défi 6 « protéger et restaurer les milieux aquatiques et humides ». Cependant le document ne cartographie pas les zones identifiées, n'explique pas les prescriptions de nature à les préserver et n'évalue pas les éventuelles incidences du projet sur ces milieux.

Il est rappelé que, pour éviter un risque d'incompatibilité avec l'orientation 19 du SDAGE de la Seine et des Cours d'Eaux Normands (« mettre fin à la disparition et à la dégradation des zones humides et préserver, maintenir et protéger leur fonctionnalité »), des mesures de protection des zones humides doivent être prévues dans le PLU.

5 – Préservation des espaces boisés

Le rapport de présentation explique que « Les Espaces Verts Protégés reprennent les Espaces Boisés Classés du POS et sont étendus à de nouveaux sites ». Or, ces deux classements sont différents : les Espaces Boisés Classés (EBC) et les protections paysagères s'effectuent au titre de deux articles différents du code de l'urbanisme (L.130-1 pour les EBC et L.123-1-5 III.2° pour les protections paysagères) et ne prescrivent pas les mêmes règles. Le document graphique présente bien un figuré pour chaque type de classement mais la légende manque de lisibilité et le règlement écrit n'évoque que les EVP. Une clarification et une mise en cohérence du texte et du document graphique est donc souhaitable.

De plus, une levée d'EBC est introduite par le projet de PLU dans le zonage UP au sud-ouest de la commune, sans que le PLU en apporte les justifications.

Enfin, plusieurs zones classées en EBC sont également repérées en « emplacements réservés » (E.R.), notamment : l'E.R. 2 pour l'extension du Jardin public (Parc André Séron), l'E.R. 21 pour la continuité de la promenade de l'Orge et l'E.R. 23 pour la réhabilitation des berges et la création d'une promenade. Par principe, le classement de secteurs en EBC « interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements » comme l'indique l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme.

6 – Servitudes d'utilité publique

Le projet de PLU doit prendre acte de la délibération du 27 janvier 2014 de l'assemblée départementale portant abrogation du plan d'alignement de la RD 167, du PR 0+000 au PR 2+000, inscrit au POS de la commune de Savigny-sur-Orge. Ce plan d'alignement n'est pas annexé au projet de PLU mais figure sur le plan de zonage. Ce plan d'alignement ne devra pas figurer sur le plan de zonage du futur PLU.

L'arrêté préfectoral n°2015-PREF/DRCL/BEPAFJ/SSPILL/853 instituant des servitudes d'utilité publique prenant en compte la maîtrise des risques autour des canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures et de produits chimiques sur la commune de Savigny-sur-Orge a été transmis à la commune par le Préfet de l'Essonne le 18 novembre 2015. Cette nouvelle servitude devra être annexée au projet de PLU avant son approbation et prise en compte dans les projets futurs. À cet effet, un tableau des servitudes mis à jour ainsi que l'arrêté préfectoral susmentionné sont joints à cet avis.

7 - Conclusion

Au regard des garanties insuffisantes apportées sur la réponse aux besoins de la population en matière de logements, notamment sociaux, de l'absence de démonstration du respect des exigences du SDRIF en matière de densification, et de l'insuffisante prise en compte des risques, j'émet un avis défavorable sur le projet de PLU arrêté.

Il sera nécessaire, pour intégrer les observations formulées, d'approfondir la réflexion et d'examiner la procédure adaptée aux modifications, substantielles, qui doivent être apportées au projet de PLU.

À cet effet je vous invite à vous rapprocher de l'Établissement Public Territorial (EPT) "T12", compétent depuis le 1^{er} janvier 2016 en matière de PLU en application de la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République. En effet, comme le Préfet de l'Essonne vous l'a indiqué par courrier du 18 décembre 2015, l'EPT a la possibilité, avec l'accord de la commune, de mener à son terme l'élaboration du PLU.

Toute nouvelle étape de la procédure (éventuel nouvel arrêt, mise à l'enquête, approbation) concernant le PLU en cours d'élaboration relèvera de la compétence du Conseil de Territoire. La poursuite de l'élaboration du PLU par l'EPT "T12" devra être actée par une délibération du Conseil de Territoire et nécessite préalablement un accord formel du conseil municipal sous la forme d'une délibération.

Je vous rappelle qu'en l'absence d'aboutissement de l'élaboration du PLU avant le 27 mars 2017 le territoire communal serait soumis, aux termes de la loi ALUR, au règlement national d'urbanisme.

Les services de la direction départementale des territoires restent à votre disposition et celle de la commune pour vous accompagner dans cette démarche.

La Sous-préfète


Chantal CASTELNOT



PRÉFET DE L'ESSONNE

DIRECTION DÉPARTEMENTALE
DES TERRITOIRES

SERVICE TERRITOIRES ET PROSPECTIVE
BUREAU PLANIFICATION TERRITORIALE NORD

Affaire suivie par : Jérôme PONTONNIER

Tél. : 01.60.76.32.19

Mél : jerome.pontonier@essonne.gouv.fr

Palaiseau, le

12 JAN. 2016

La Sous-Préfète de Palaiseau

à

Monsieur le Secrétaire Général
de la Préfecture du Val de Marne

21-29 avenue du Général De Gaulle
94038 CRETEIL Cedex

Objet : PLU de la commune de Savigny-sur-Orge

PJ : Avis du représentant de l'État sur le PLU arrêté de la commune de Savigny-sur-Orge

Par délibération du 23 septembre 2015 le Conseil municipal de Savigny-sur-Orge a tiré le bilan de la concertation avec le public et arrêté le projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU).

En application de la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, l'Établissement Public Territorial (EPT) "T12" est compétent depuis le 1^{er} janvier 2016 en matière de PLU. L'EPT a la possibilité, avec l'accord de la commune, de poursuivre et mener à son terme l'élaboration du PLU de la commune de Savigny-sur-Orge.

Je vous transmets, pour votre complète information, l'avis du représentant de l'État sur le PLU arrêté de la commune de Savigny-sur-Orge et vous laisse apprécier le moment opportun pour en informer l'EPT "T12".

La Sous-préfète


Chantal CASTELNOT

ANNEXE

Avis du représentant de l'État sur le PLU arrêté de la commune de Savigny-sur-Orge (janvier 2016)

Remarques complémentaires

Risques et nuisances

Le risque mouvement de terrain :

Le projet de PLU prend bien en compte cet aléa et apporte des précisions sur les mesures techniques à prendre pour limiter le risque. Il serait cependant souhaitable de compléter les préconisations en demandant une étude de sol dans les zones où les aléas sont les plus importants (aléa moyen et aléa fort) afin de déterminer notamment la nature des fondations des futures constructions.

Les pollutions et nuisances :

Le Plan d'Exposition au Bruit (PEB) d'Orly, qui concerne la commune, est mentionné. Cependant, il convient de mettre à jour la date d'approbation de la dernière révision : arrêté inter-préfectoral n°2012/4640 du 21 décembre 2012. De même le Plan de Gêne Sonore (PGS) a fait l'objet d'une révision et d'une approbation en date du 30 décembre 2013.

En annexes, les servitudes liées au classement sonore des infrastructures de transport terrestre ne sont pas mentionnées alors qu'elles sont citées dans le rapport de présentation ; il convient de compléter le document sur ce point et d'ajouter les arrêtés y afférent.

Milieux naturels

Le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) et la trame verte et bleue :

La volonté de « préserver la biodiversité en ville » est indiquée en tant qu'orientation du PADD. L'état initial de l'environnement reprend la carte des composantes et la carte des objectifs présentes dans le SRCE, avant de présenter les éléments relevant de la trame verte et bleue sur le territoire communal.

Cependant, un recensement des éléments à préserver (par exemple : réseaux de haies, alignements d'arbres, arbres isolés, bandes enherbées, zones humides rivulaires, mares et mouillères) aurait pu être réalisé, ainsi qu'une représentation cartographique de ces éléments.

Enfin, en page 111 le rapport de présentation indique que, comme d'autres documents supra-communaux, le PLU doit être compatible avec le SRCE. Or, le PLU s'inscrit dans un rapport de prise en compte du SRCE.

Rapport de présentation

La loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR), entrée en vigueur le 27 mars 2014, a introduit de nouvelles mesures en faveur de la lutte contre l'étalement urbain. Une analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, un inventaire des capacités de stationnement et une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années sont notamment à inclure dans le rapport de présentation du PLU. L'élaboration du PLU de Savigny-sur-Orge ayant été lancée avant la publication de la loi ALUR, il n'est donc pas obligatoirement soumis à ces dispositions. Toutefois, ces analyses permettraient au projet de PLU d'apporter une réponse aux objectifs d'intensification plus adaptée au territoire, ainsi que de justifier tant les règles inscrites en zones urbaines que l'extension de l'urbanisation prévue.

Le rapport de présentation indique que le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) Orge-Yvette approuvé en 2006 est entré en phase de révision en 2010. La révision est arrivée à son terme et a été approuvée le 2 juillet 2014.

PADD

Conformément à l'article L.123-1-3 du code de l'urbanisme, le PADD doit définir des orientations générales concernant les réseaux d'énergie et le développement des communications numériques ; le document serait à compléter sur ces aspects.

Règlement /plan de zonage

Afin d'éviter toute confusion, il serait souhaitable que les dispositions générales du règlement rappellent les règles relatives au classement en EBC, comme cela a été fait pour les EVP.

L'interdiction systématique du stationnement des caravanes constituant un habitat permanent, reprise dans les articles 1er du règlement de l'ensemble des zones, est illégale. En effet, les dispositions de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme complétées par la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ainsi que la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové prévoient que « *les PLU (...) déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable (...) la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisante pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat (...)* ».

La lisibilité du plan de zonage pourrait être améliorée par l'utilisation d'un format plus approprié. Par exemple, les marges de recul des implantations (alignements communaux et départementaux) sont difficilement identifiables.

La légende concernant les EVP est erronée (« proposition d'EVP »).

Un tableau récapitulatif des emplacements réservés ainsi que leur bénéficiaire doit être présent sur le plan de zonage conformément à l'article R.123-11 du code de l'urbanisme. De plus, les trames figurant sur le document graphique concernant la vocation des emplacements réservés (rouge pour équipement et voirie, bleue pour création de logements) sont peu lisibles.

Annexes

Contrairement à ce qui est écrit au règlement (page 17) concernant les servitudes d'utilité publique, aucun plan des servitudes ne figure en annexe du PLU. Afin de faciliter la connaissance du public et l'instruction des dossiers d'urbanisme, l'élaboration d'un plan général des servitudes apparaît plus que souhaitable.

Les annexes du PLU sont incomplètes, ne respectant pas le contenu minimal indiqué par les articles R.123-13 et R.123-14 du code de l'urbanisme. Des éléments concernant le périmètre de la zone d'aménagement concerté (ZAC) des Gâtines, les périmètres à l'intérieur desquels s'applique le droit de préemption urbain, la taxe d'aménagement, le classement sonore des infrastructures de transports terrestres doivent notamment être intégrés.

Enfin, certains chapitres figurant au sommaire des annexes n'ont pas été renseignés, notamment les servitudes de protection des sites pittoresques (page 28), les servitudes relatives aux transmissions radioélectriques (page 29), les servitudes aéronautiques de balisage (page 76) et les servitudes relatives aux terrains de sport dont le changement d'affectation est soumis à autorisation (page 454).

* * *