



**PRÉFET
DE LA HAUTE-SAVOIE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction départementale
des territoires**

Service Aménagement et Risques

Pôle Aménagement

Affaire suivie par Camille Simonin

Tél. : 04 50 33 79 92

Mél. : camille.simonin@haute-savoie.gouv.fr

Annecy

Le préfet de la Haute-Savoie

à

Monsieur le Président de la Communauté de
Communes Usses et Rhône (CCUR)

Objet : Modification simplifiée n°3 du PLUi de la Semine

p.j : - Doctrine CDPENAF

- Préconisations dans la rédaction des servitudes de mixité sociale

Vous avez notifié le projet de modification simplifiée n°3 du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi) de la Semine conformément aux dispositions de l'article L.153-40 du code de l'urbanisme. La réception en préfecture a été faite le 25 novembre 2024.

Le projet de modification simplifiée n°3 porte sur les éléments suivants :

- L'évolution de dispositions du règlement écrit ;
- La modification des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) n°1 à Chêne-en-Semine et n°5 à Clarafond-Arcine ;
- La suppression de l'OAP n°6 à Clarafond-Arcine ;
- Une nouvelle répartition des logements sociaux sur Franclens avec la suppression d'un emplacement réservé et d'une servitude de mixité sociale, pour une inscription dans les OAP n°15 et 16.

= x = x = x = x = x =

Le règlement de la zone agricole est modifié afin de permettre les exhaussements et affouillements soumis à déclaration préalable ou permis d'aménager pour des besoins agricoles ou pour des besoins en matière d'équipements d'intérêt collectif ou services publics.

La notion de besoins agricoles n'est pas assez précise. En effet, la rédaction proposée du règlement pose difficultés dans la mesure où le règlement permettrait de stocker, dans le cadre de permis d'aménager ou de déclaration préalable, des déchets inertes sur des terres agricoles sans contrôle au regard des enjeux environnementaux, agricoles et paysagers de cette zone, notamment au regard du respect des conditions de valorisation des déchets et/ou des terres agricoles prévues par l'article L.541-32 du code de l'environnement, et de la nécessaire préservation des valeurs agronomiques de ces terres.

Aussi, conformément à la doctrine CDPENAF sur le sujet, le règlement devra être complété en indiquant que les exhaussements et affouillements liés aux besoins agricoles ne peuvent être autorisés qu'à la condition qu'ils soient liés et nécessaires à la valorisation des terres agricoles, en vue de faciliter leur exploitation et lorsque le projet en apporte la démonstration.

En outre, il est proposé que les limites de hauteur ou profondeur pour les exhaussements ou affouillements liés à la réalisation des constructions autorisées soient identiques aux dispositions applicables en zone U. Néanmoins, il peut être dérogé à cette dernière règle pour les projets équilibrés en remblais-déblais.

Il aurait été intéressant d'inscrire cette évolution du PLUi dans une réflexion plus globale de la gestion des déchets inertes telle que préconisée par la CDPENAF.

Afin de répondre aux besoins du territoire en matière de gestion des déchets inertes, nous invitons la collectivité, lors d'une prochaine procédure d'évolution du PLUi, à identifier les zones susceptibles de recevoir des projets d'installation de stockage de déchets inertes (ISDI) et de prévoir un sous-zonage et règlement adaptés. La doctrine CDPENAF donne également des indications pour le classement réglementaire de ces zones.

*
* *

La volonté de garantir et encadrer la production de logement sociaux sur le territoire par l'introduction d'une définition dans le règlement écrit mérite d'être soulignée.

Il conviendrait de mettre en cohérence les termes utilisés dans les OAP et dans le règlement (logements aidés / logements sociaux) afin de lever les ambiguïtés sur les produits ciblés par les servitudes. Il serait souhaitable, éventuellement lors d'une évolution prochaine du PLUi, de définir plus précisément les types de produits logements recherchés et d'introduire une part minimale de logements locatifs sociaux parmi la part globale de logements sociaux (locatif et accession). Des préconisations dans la rédaction des servitudes de mixité sociale sont jointes au présent avis.

L'OAP n°6 à Clarafond-Arcine (Marquisats) est supprimée suite à la délivrance d'autorisations d'urbanisme pour, notamment, la construction de deux maisons individuelles. Le secteur couvert par l'OAP devait permettre la réalisation d'environ 18 logements dont 10 logements sociaux. Il conviendrait, dans un objectif de modération de consommation d'espace, de maintenir une OAP sur le secteur non bâti afin de favoriser la densification de ce tènement situé au cœur d'un secteur résidentiel et de reporter les logements sociaux initialement prévus sur d'autres secteurs couverts par des périmètres de mixité sociale.

La modification visant à augmenter la densité au sein de l'OAP n°1 à Chêne-en-Semine est à saluer. Il conviendrait de profiter de cette modification pour corriger le tracé du périmètre de mixité sociale L5 qui l'accompagne afin de le réduire à la zone 1AUH1 tel que prévue dans le règlement écrit. En lien avec l'observation émise sur la suppression de l'OAP n°6, la servitude de mixité sociale au sein de ce périmètre L5 pourrait être relevée.

Les autres objets du projet de modification simplifiée n'appellent pas d'observation, hormis l'évolution de la règle relative aux constructions identifiées en tant que bâtiments patrimoniaux ou vernaculaires, ou incluses dans les périmètres d'OAP patrimoniale repérés au titre de l'article L151-19 du Code de l'Urbanisme pour laquelle nous vous suggérons la rédaction suivante :

« Concernant les bâtiments patrimoniaux ou vernaculaires et/ou les périmètres d'OAP patrimoniale repérés au titre de l'article L151-19, les règles suivantes s'appliquent :

- La réhabilitation des bâtiments est admise, sans limitation de surface de plancher, sans extension volumétrique à l'exception des éléments de toiture autorisés à l'article 4, et sous réserve de respecter le caractère architectural **et patrimonial** du bâti.
- L'extension des bâtiments est admise, sous réserve qu'elle n'excède pas 30 m² d'emprise au sol maximum à échéance du PLUi, et sous réserve de respecter le caractère **architectural et patrimonial** du bâti. »

= x = x = x = x = x =

Dans ces conditions, j'émet un avis favorable sur ce projet de modification simplifiée sous réserve de la révision du règlement de la zone agricole relatif aux exhaussements et affouillements et recommande la prise en compte des observations formulées précédemment.

Vous veillerez à verser le présent avis au dossier d'enquête publique.

Enfin, je vous informe, qu'en qualité d'autorité compétente pour publier le PLUi, votre collectivité devra mettre la modification, une fois approuvée, en ligne sur le géoportail de l'urbanisme (GPU). Depuis le 1^{er} janvier 2023, la publication sur le géoportail de l'urbanisme est une formalité obligatoire pour qu'elle devienne exécutoire. En outre, il conviendra de vous assurer, au moment du téléversement de la modification sur le GPU, qu'elle corresponde bien au document opposable papier.

Mes services restent à votre disposition afin de vous accompagner sur ce projet.

Pour le directeur départemental des territoires,
Pour le chef du service aménagement et risques,
L'adjointe au chef du service

Copies : BAFU + SP Saint-Julien-en-Genevois



**PRÉFET
DE LA HAUTE-SAVOIE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction départementale
des territoires**

**Doctrine de la CDPENAF
sur plusieurs points des règlements
des zones A et N des PLU**

15 rue Henry-Bordeaux
74998 ANNECY cedex 9
Tél. : 04 50 33 77 92
Mél. : carole.lefebvre-paronnaud@haute-savoie.gouv.fr
www.haute-savoie.gouv.fr

Historique des versions du document

Version	Auteur	Commentaires
1	Florent Godet	Validée lors de la séance de la CDPENAF du 2 mars 2021

Affaire suivie par

Florent Godet – Service Aménagement et Risques_ pôle aménagement

Tél. : 04.50.33.79.44

Mél. : florent.godet@haute-savoie.gouv.fr

Table des matières

1. INTRODUCTION.....	3
2. LA GESTION DE L'HABITAT EXISTANT EN ZONE A OU N.....	4
3. LES EXHAUSSEMENTS/AFFOUILLEMENTS EN ZONE A OU N.....	6
3.1 IDENTIFICATION DANS LES PLU/PLUI DES ZONES SUSCEPTIBLES DE FAIRE L'OBJET D'UNE ISDI.....	6
3.2 ENCADREMENT STRICT DE L'UTILISATION DES DÉCHETS INERTES EN ZONE A ET N HORS ISDI.....	8
4. LA CONSTRUCTION DU LOGEMENT D'UN EXPLOITANT AGRICOLE EN ZONE A.....	9

1. Introduction

Au cours de l'année 2019 de très nombreux documents d'urbanisme ont été soumis à l'avis de la CDPENAF : 37 PLU et 5 PLUI. Plusieurs points relatifs au règlement des zones A et N ont fait l'objet de discussions et remarques récurrentes. Sur ces sujets, l'établissement de préconisations par la CDPENAF à destination des collectivités et bureau d'études vise à les guider dans l'élaboration des PLU/PLUI, assurer une homogénéité de traitement et à terme limiter les réserves et observations formulées par la CDPENAF sur ces points.

Ces problématiques sont les suivantes :

1. la gestion de l'habitat existant en zone A ou N : combien d'annexes faut-il permettre, de quelle taille et à quelle distance maximale par rapport à la construction principale et quelle extension possible pour la construction principale ?
2. quel cadrage pour les exhaussements/affouillements en zone A ou N qui, en pratique, sont bien souvent des dépôts de déchets inertes « déguisés » ?
3. Quelle possibilité pour un exploitant agricole de construire un logement en zone A en lien avec son exploitation ? La chambre d'agriculture Savoie-Mont-Blanc a récemment fait évoluer sa préconisation en la matière.

2. La gestion de l'habitat existant en zone A ou N

L'article L.151-12 du code de l'urbanisme dispose que :

- dans les zones agricoles, naturelles ou forestières et en dehors des STECAL, les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes, dès lors que ces extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site ;
- le règlement précise la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

L'habitat diffus fait de plus en plus souvent l'objet d'un classement en A ou N. Plusieurs raisons à cela :

- un tel classement est obligatoire pour les communes soumises aux dispositions de la loi Montagne lorsque cet habitat diffus ne constitue pas un hameau ou un groupement de constructions ;
- dans le cas de la révision d'un PLU, cela peut parfois être une manière de présenter, par rapport au document d'urbanisme antérieur, une diminution en partie artificielle des surfaces en U ou AU au profit des zones A ou N ;
- cela permet surtout de limiter l'évolution de ces habitations, leur renouvellement et la densification de ces zones d'habitat diffus qui présenteraient de nombreuses « dents creuses » constructibles s'ils étaient classés en zones urbanisées.

Il convient cependant de permettre à ces habitations, parfois récentes, quelques évolutions, sans pour autant permettre la création de logements supplémentaires : ajout d'un garage, d'une piscine, d'un abri de jardin etc.... Conformément à l'article L151-12 du code de l'environnement, ces possibilités d'évolution doivent faire l'objet d'un cadrage pour éviter le mitage du paysage.

Aussi la CDPENAF préconise les dispositions suivantes :

Concernant les annexes, les habitations existantes présentant une surface de plancher minimale de l'ordre de 50 m² peuvent avoir au maximum:

- deux annexes d'une superficie cumulée de 40 m² d'emprise au sol et une hauteur maximum de 4m ;
- une piscine, sous réserve de la disponibilité de la ressource en eau sur le long terme sur le territoire considéré.

Ces annexes et piscine devront soit être accolées au bâtiment principal, soit se situer à 10 m maximum de la construction principale à usage d'habitation.

Dans certaines communes de montagne, le règlement pourra prévoir que cette distance maximale soit augmentée pour les seuls garages dans les terrains dont la pente est forte et uniquement si l'objectif est de se rapprocher de la voie de desserte.

Concernant les extensions, les habitations existantes présentant une surface de plancher minimale de l'ordre de 50 m² peuvent bénéficier d'une extension de 30 % de la surface de plancher de la construction existante, dans la limite de 60 m² de surface de plancher. En outre, cette extension ne doit pas conduire à la création de logements supplémentaires.

L'intérêt de limiter ces possibilités d'extension ou de création d'annexes aux seules habitations existantes présentant une surface de plancher minimale de l'ordre de 50 m² est de ne pas augmenter la capacité d'accueil des habitations existantes qui s'apparentent plus à des mazots.

Le Conseil d'État a précisé que le règlement écrit devait mentionner la date à laquelle il convient d'apprécier le seuil maximal d'extension autorisée et donc fixer une date de référence. L'objectif est

d'éviter le contournement de la règle d'extension mesurée par des « demandes successives d'extension entraînant des modifications importantes des constructions existantes ». Il est fréquent que les PLU prennent comme date de référence, la date d'approbation du PLU. La révision régulière des PLU ou leur remplacement par des PLUi pourrait laisser des possibilités de contournement de la limite d'extension. Aussi, il est possible de prendre comme référence une date fixe (par exemple la date d'approbation du 1^{er} PLU encadrant la taille des extensions), cette date étant mentionnée dans le PLU.

L'objectif de ces préconisations n'est pas d'être repris mot pour mot dans tous les PLU/PLUi mais que les valeurs des paramètres mentionnées constituent des maxima à ne pas dépasser, sauf justification liée à une particularité du territoire et mentionnée dans le rapport de présentation.

Enfin, il est rappelé, que conformément à l'article L151-12, la réalisation de ces annexes et extensions est conditionnée au fait de ne pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Il est utile que le règlement le rappelle, comme c'est le cas dans la grande majorité des PLU.

Cas particulier des terrains pour lesquels la construction principale est en zone U et l'essentiel du reste du terrain est en A ou N

Il convient que l'enveloppe urbaine soit tracée au plus près du bâti existant. Il revient aux PLU de tracer le trait de la limite de cette enveloppe avec discernement. Il ne doit pas y avoir de systématisme ni dans un sens ni dans l'autre. Ce n'est pas parce qu'il y a une maison que toute la parcelle doit être classée en U et inversement on ne peut pas systématiquement tracer ce trait au ras du bâtiment.

Aussi le cas particulier des terrains pour lesquels la construction principale est en zone U et l'essentiel du reste du terrain est en A ou N doit être d'autant plus rare que la limite de l'enveloppe urbaine aura été examinée avec soin.

Pour traiter ce cas particulier rare, il est proposé aux collectivités plusieurs solutions alternatives équivalentes :

1. le règlement écrit pourrait prévoir la possibilité pour ces habitations de construire des annexes en zone A et N, sous réserve que leur réalisation :

- ne soit pas possible sur la partie de parcelle en zone U ;
- respecte les règles applicables à la réalisation d'annexes pour les habitations existantes en zone A ou N ;
- n'impacte pas un espace effectivement cultivé.

2. lorsque le fond de parcelle est un terrain d'agrément et n'a pas de caractère agricole, positionner, sur le règlement graphique, la limite de la zone U de manière à permettre l'implantation d'annexes, mais sans pour autant permettre une division parcellaire et la construction d'une nouvelle habitation.

2 bis lorsque le fond de parcelle est un terrain d'agrément et n'a pas de caractère agricole, sur la partie du jardin d'agrément où l'édification d'une habitation supplémentaire n'est pas souhaitée, prévoir un classement du type Nj (N jardin) permettant uniquement la réalisation d'annexes à la construction principale située en zone U. (solution mise en œuvre par le PLU de Savigny). Cette solution permet de gérer la transition entre une zone urbanisée et une zone agricole avec un zonage qui reflète au mieux l'occupation actuelle du sol et l'usage futur souhaité.

3. Les exhaussements/affouillements en zone A ou N

Le dynamisme de la construction que connaît le département depuis de nombreuses années avec par exemple plus de 10 000 logements nouveaux par an depuis 3 ans induit d'important des déblais essentiellement constitués de déchets inertes (environ 250m³ de déchets internes en moyenne par logement produit soit potentiellement 25 camions). Ces déblais sont d'autant plus volumineux dans les départements de montagne comme la Haute-Savoie que la construction sur les reliefs nécessite plus de terrassements qu'en plaine. Or il y a un manque important d'exutoire pour le stockage de ces déchets inertes non valorisables.

Ce manque d'exutoires légaux conduit soit à des dépôts sauvages coûteux pour la collectivité et souvent nuisibles à l'environnement, soit à des demandes au titre du code de l'urbanisme dans le cadre de permis d'aménager ou de déclaration préalable pour stocker ces déchets sur des terrains agricoles ou naturels, sous couvert d'aménagements dont l'utilité est rarement démontrée et qui s'apparentent en pratique à des ISDI déguisées.

Le volume annuel de déchets inertes généré par la construction en Haute-Savoie est estimé par la DREAL et les entreprises du BTP à environ 2,9 millions de tonnes.

En 2019, le remblaiement des carrières a constitué un exutoire pour 1,1 million de tonnes de déchets inertes dont un peu plus de la moitié venait de Suisse.

300 000 tonnes ont été mis en ISDI.

Il est estimé qu'1,2 million de tonnes ont été utilisés dans le cadre d'aménagement autorisés au titre du code de l'urbanisme.

Le solde environ 900 000 tonnes¹ correspond aux déchets inertes dont l'utilisation n'est pas connue : dépôts sauvages pour une très large part, utilisation sur des chantiers d'infrastructure, exutoire légaux dans d'autres départements.

Une autre donnée illustre le déficit criant et grandissant d'ISDI dans le département. Il y avait en 2016 22 ISDI autorisées dans le département. Il n'y en a plus en 2021 que 11. En effet, des ISDI une fois remplies ont « fermé » et n'ont que très marginalement (en nombre et volume) été remplacées par d'autres.

Fort de ce constat, il paraît nécessaire :

- d'une part **que les collectivités identifient dans les PLU/PLUi des zones susceptibles de faire l'objet d'une zone d'installation de stockage de déchets inertes (ISDI)** afin de répondre aux besoins du territoire en la matière ;
- d'autre part **de prendre des dispositions dans le règlement écrit du PLU, pour encadrer de manière stricte, en cohérence avec la loi, l'utilisation de déchets inertes en zone A et N hors ISDI** dans le cadre d'aménagement au titre du code de l'urbanisme.

A ce jour, considérant que les aménagements au titre du code de l'urbanisme sont un exutoire très important pour les déchets inertes, le deuxième point ne peut raisonnablement être mis en œuvre uniquement si le premier point l'est également en parallèle.

3.1 Identification dans les PLU/PLUi des zones susceptibles de faire l'objet d'une ISDI

Il est demandé d'identifier dans les PLU/PLUi des zones susceptibles de faire l'objet d'une ISDI afin de répondre aux besoins du territoire en la matière. Ces besoins doivent être évalués dans le rapport de présentation du PLU/PLUi. Ces zones ne devront pas être situées dans les espaces de bon fonctionnement des cours d'eau ou sur des zones humides ou d'une manière plus générale sur des

1 3 millions – 300 000- 600 000-1,2millions= 900 000 tonnes

zones présentant un intérêt sur le plan environnemental². Ces zones feront l'objet d'un sous zonage de type « Nd » ou « Ad ». Dans ces zones, seules seront autorisées les ISDI.

En effet, seule une ISDI faisant l'objet d'un enregistrement au sens du code de l'environnement est de nature à garantir :

- la nature et le volume des déchets qui seront stockés,
- leur provenance (pas issus du BTP suisse) ;
- les routes empruntées par les camions ;
- la durée maximale pendant laquelle le site sera utilisé ;
- le fait qu'une fois rempli, le secteur retrouvera un usage agricole et présentera une bonne insertion paysagère ;
- la bonne prise en compte des contraintes environnementales.

La procédure d'enregistrement pourra également imposer la réalisation d'un suivi agronomique du secteur lorsqu'il aura retrouvé un usage agricole.

Il est à noter que la commune est consultée par la DREAL dans le cadre de la procédure d'enregistrement, lui permettant de formuler son avis sur les différents points du dossier.

Sur le site de l'ISDI, le ou les exploitants d'ISDI, souhaitent parfois également implanter des plateformes de recyclage des déchets du BTP (installations de tri, concassage et criblage). Si le PLU permet de telles installations, elles devront en complément de la procédure d'enregistrement au titre de la rubrique (ISDI) faire l'objet d'un enregistrement au titre des rubriques 2515 et 2517. A la différence des ISDI, ces ICPE relevant de ces deux rubriques ne peuvent être limitées dans le temps au titre de la réglementation ICPE que si le pétitionnaire le prévoit dans son dossier de demande d'enregistrement.

Aussi il convient de préciser dans le PLU que ces installations sont autorisées uniquement durant la durée d'exploitation de l'ISDI.

Les installations permanentes de recyclage, concassage, criblage ont vocation à faire l'objet d'un zonage Ux, de préférence dans une zone d'activités compatible avec les nuisances induites.

En synthèse dans les secteurs Nd ou Ad destinés à faire l'objet d'une ISDI avec à terme l'objectif d'un retour à un usage agricole, le règlement écrit devra autoriser les ICPE relevant de la rubrique 2760. Il pourra selon le besoin et le projet autoriser en lien avec l'ISDI, des installations temporaires de tri, de concassage et criblage en précisant que ces installations sont autorisées uniquement durant la durée d'exploitation de l'ISDI.

Enfin, même si cet aspect fera l'objet d'un cadrage dans le cadre de la procédure d'enregistrement, il est également conseillé dans le règlement du PLU de mentionner l'objectif, à l'issue de l'exploitation de l'ISDI, d'un retour à un usage agricole avec un suivi agronomique du secteur.

Au-delà de la nécessaire identification dans le PLU de secteurs propices à la création d'ISDI, comme indiqué dans la circulaire du préfet aux maires et présidents d'EPCI du 27 février 2018, il est recommandé que des ISDI soient créées sous la maîtrise d'ouvrage d'une collectivité en déléguant le cas échéant l'exploitation à une entreprise privée. Cela permet que le site soit ouvert à toutes les entreprises à des tarifs non prohibitifs, d'éviter qu'il y ait autant d'ISDI que d'entreprises intervenant sur le secteur et que les ISDI soient plus rapidement remplies et donc le cas échéant que le tènement retrouve plus rapidement un usage agricole. Enfin dans le cadre des marchés publics, cela permet d'offrir un exutoire pour les déchets inertes à toutes les entreprises et ainsi de ne pas fausser la concurrence entre les entreprises selon qu'elles disposent ou non d'une solution pour ces déchets à proximité.

² Cet aspect sera également vérifié lors de l'instruction du dossier d'enregistrement en tant qu'ISDI au titre de la réglementation des ICPE rubrique 2760-3

A cette fin, les sites destinés à faire l'objet d'une ISDI et identifiés comme tel dans le PLU pourront par exemple faire l'objet d'un emplacement réservé au bénéfice de la collectivité.

3.2 encadrement strict de l'utilisation des déchets inertes en zone A et N hors ISDI

L'intérêt de cadrer précisément dans le règlement écrit les cas où affouillements/remblais sont autorisés est de pouvoir refuser les demandes de DP ou PA. Ces dispositions s'appliquent également pour les cas où une autorisation d'urbanisme n'est pas nécessaire. Le non-respect des dispositions du PLU en la matière et d'une manière plus générale du code de l'environnement (L541-32 et L541-32-1) peut et doit faire l'objet d'un procès verbal de constat d'infraction par les maires au titre de leur pouvoir de police³.

Pour mémoire : les exhaussements/affouillements de plus de 2 m de haut ou de profondeur et qui portent sur une superficie supérieure ou égale à 100 m² sont soumis à déclaration préalable (R421-23 du CU)⁴

Les exhaussements/affouillements de plus de 2 m de haut ou de profondeur et qui portent sur une superficie supérieure ou égale à deux hectares sont soumis à permis d'aménager (R421-19 du CU).

Il est proposé que le règlement écrit du PLU autorise les affouillements et remblais en zone A ou N uniquement s'ils sont :

- strictement liés et nécessaires à la valorisation des terres agricoles, en vue de faciliter leur exploitation et lorsque le projet en apporte la démonstration.
- ou
- nécessaires à la réalisation des constructions autorisées (annexes, bâtiments agricoles, voiries etc..) sur leur terrain d'assiette

et sous réserve de ne pas fragiliser l'alimentation d'une zone humide et de ne pas être situés dans un espace de bon fonctionnement d'un cours d'eau.

En outre, il est proposé que les limites de hauteur ou profondeur pour les exhaussements ou affouillements liés à la réalisation des constructions autorisées soient identiques aux dispositions applicables en zone U. Néanmoins, il peut être dérogé à cette dernière règle pour les projets équilibrés en remblais-déblais.

Enfin il convient également que le règlement écrit autorise les affouillements et remblais qui s'inscrivent dans le cadre d'aménagements réalisés dans un objectif de protection de l'environnement : renaturation de berges, protection vis à vis d'un risque naturel etc..

Avec une telle formulation dans les PLU, **il revient au service instructeur en matière d'urbanisme d'apprécier au regard des éléments fournis, si les affouillements ou remblais envisagés ont bien pour objectif la valorisation des terres agricoles.** Pour faciliter cette analyse, la chambre d'agriculture a réalisé un guide spécifique.

Enfin, pour limiter le risque de contentieux et donner une information claire et transparente en amont, il paraît judicieux dans le rapport de présentation de :

- illustrer les exhaussements et affouillements pouvant être considérés comme relevant d'un objectif de valorisation agricole et ceux n'en relevant pas (en s'appuyant par exemple sur le guide de la chambre d'agriculture)
- rappeler que les dispositions du PLU s'appliquent y compris aux aménagements ne nécessitant pas d'autorisation d'urbanisme préalablement et dès lors inviter les personnes envisageant des

3 Voir à ce sujet : la circulaire du 27 février 2018 du préfet aux maires et présidents d'EPCI disponible sur le site des services de l'État dans le département et le guide CEREMA de juin 2019

4 ces exhaussements/affouillements sont soumis à permis d'aménager dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables, les abords des monuments historiques, les sites classés ou en instance de classement et les réserves naturelles, (R421-20 du CU).

exhaussements à vérifier en amont auprès des services compétents de la collectivité que leur projet respecte bien les dispositions du PLU pour ne s'exposer un procès verbal au titre du code de l'urbanisme, une fois ceux-ci engagés ou réalisés.

4. La construction du logement d'un exploitant agricole en zone A

La CDPENAF préconise les dispositions suivantes :

construction du logement d'un exploitant agricole en zone A

pour les exploitations d'élevage nécessitant une présence humaine permanente, la construction en zone agricole d'un logement maximum par exploitation est possible sous réserve d'être limité à 80 m² de surface de plancher et accolé ou intégré à un bâtiment agricole.

En outre, la chambre d'agriculture a élaboré un guide à destination des services instructeurs en matière d'urbanisme pour les aider à s'assurer qu'un projet de construction en zone A de bâtiment agricole intégrant un logement ne s'apparente pas à un effet d'aubaine et a bien pour principal objectif une vocation agricole et enfin que le type d'exploitation prévu nécessite bien une présence humaine permanente.

Pour limiter le risque de contentieux et donner une information claire et transparente, le rapport de présentation pourra utilement reprendre les éléments de ce guide.



**PRÉFET
DE LA HAUTE-SAVOIE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction départementale
des territoires**

Préconisations dans la rédaction des servitudes de mixité sociale (SMS)

En application des dispositions de l'article L151-15 du Code de l'urbanisme, les servitudes de mixité sociale permettent au règlement du PLU(i) de délimiter des secteurs dans lesquels « en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale ».

Cette définition est très vaste et peut se traduire de manière variée en fonction des objectifs poursuivis. Pour garantir l'efficacité des dispositions réglementaires prises par le PLU(i) en application de cet article, et notamment s'assurer que l'objectif premier, qui est d'imposer une part de logements sociaux dans les opérations, est effectivement atteint, il convient d'accorder une attention particulière à la rédaction des servitudes, aux termes employés et à leur définition.

Le logement social peut être réalisé sous des formes diverses. Certaines de ces formes garantissent la pérennité de la vocation sociale des logements, d'autres ne produiront du logement social que pour une durée limitée, pouvant être très courte (6 ans pour le Loc'Avantages). Le PLU(i) peut viser plus spécifiquement un type de logement social, et notamment préciser la part de logements sociaux pérennes imposée dans le cadre des SMS ou des emplacements réservés.

Le logement locatif social (LLS) pérenne

Les logements locatifs sociaux conventionnés à l'APL et portés par des bailleurs sociaux institutionnels ont une vocation sociale pérenne. Faisant l'objet d'un conventionnement de type PLAI, PLUS ou PLS selon les niveaux de ressources de locataires, ils permettent de répondre durablement aux besoins des ménages modestes et intermédiaires.

A contrario, les produits de type usufruit locatif social (ULS), PLS privé ou Loc'Avantage dans le neuf correspondent à des dispositifs d'investissement destinés aux particuliers. Ils deviennent, à l'issue d'une durée de conventionnement qui peut être très courte (6 ans pour le Loc'Avantages), des logements libres vendus et/ou loués aux prix du marché, voire des résidences secondaires sur certains territoires.

Certains opérateurs incitent les promoteurs à répondre aux obligations de mixité sociale inscrites dans les PLU(i) par la réalisation de logements en Loc'Avantages, plus rentables financièrement pour les promoteurs que le logement locatif social pérenne. Une rédaction suffisamment claire et précise des SMS, comme préconisée ci-après, permet d'éviter cet écueil.

L'accession sociale pérenne

Le code de la construction de l'habitation (CCH) prévoit plusieurs types d'accession sociale avec pour chacun des règles et des plafonds de prix et de ressources (PSLA, accession sociale réglementée ou bail réel solidaire BRS).

La notion d'accession abordable n'est pas cadrée par la réglementation. Si une telle notion figure dans le PLU(i), ce dernier doit la définir précisément (plafond de ressources, plafond de prix, clauses anti-spéculatives, primo-accédant) quitte à renvoyer à une délibération spécifique de la collectivité.

À ce jour, le BRS est le seul type de logement en accession dont la vocation sociale est pérenne. Il permet, par ailleurs, d'assurer de manière pérenne un usage à titre de résidence principale.

A contrario, les clauses anti-spéculatives applicables au PSLA, à l'accession sociale réglementée ou celles qui peuvent être imaginées dans le cadre d'une définition locale de l'accession abordable présentent toujours une échéance (généralement 5 à 15 ans) au-delà de laquelle elles ne s'appliquent plus, avec en outre dans l'intervalle des possibilités de dédit associées généralement à des pénalités. Ainsi à moyen, voire à court terme parfois, le logement revient sur le marché libre.

Concrètement, le bail réel solidaire (BRS) permet une dissociation entre le foncier acquis et conservé par l'organisme de foncier solidaire (OFS) et le bâti acquis par le ménage. Il s'adresse aux ménages sous plafond de ressources PSLA. Les acquéreurs louent à l'OFS le foncier pour une redevance que nous recommandons de maintenir sous le seuil de 1€/m² et par mois. Cela permet d'extraire le coût du foncier de la charge supportée par l'acquéreur (par une participation de la collectivité), ou de l'amortir sur une longue durée et de limiter le taux d'effort global des ménages acquéreurs. Le prix de vente au m² des murs est plafonné au prix de vente en PSLA. Le BRS pérennise l'objectif social du logement dans le temps, car le bien ne peut être cédé qu'à une personne physique sous plafond de ressources PSLA avec une recharge du bail à sa durée initiale. La revente s'effectue à un prix réglementé qui varie en

fonction d'un indice, défini lors de l'achat initial, et dans la limite du plafond du prêt social location-accession (PSLA).

La production de BRS n'a pas vocation à se substituer à la production de logements locatifs sociaux, c'est un produit complémentaire de nature, à moyen terme, à réactiver le parcours résidentiel. C'est pourquoi les logements en BRS sont désormais comptabilisés dans l'inventaire des communes soumises aux dispositions de l'article 55 de la loi SRU. Exactement comme pour le LLS, le BRS peut être réalisé en VEFA, soit un bâtiment entier dédié au BRS, soit un bâtiment mixant des logements libres et BRS, par exemple dans le cadre d'obligations de mixité sociale imposées par le PLU(i). Plus de trois cents logements en BRS sont à un stade avancé de développement sur le département et les premières commercialisations ont rencontré un réel succès.

Définitions à faire figurer dans le règlement du PLU

Afin d'éviter des contournements des règles définies dans le PLU(i) et de garantir le maintien des logements sociaux dans la durée, il est préconisé d'employer le terme de « **logement social pérenne** » et de le définir précisément. Le logement social pérenne comprend le « logement locatif social pérenne » et l'« accession sociale pérenne ».

Le « logement locatif social pérenne » peut être défini comme un « **logement locatif social faisant l'objet d'un conventionnement au titre de l'APL sur une durée d'au moins 30 ans, pouvant être ramenée à 15 ans pour les programmes comportant moins de 3 logements locatifs sociaux** ».

Le logement en « accession sociale pérenne » peut être défini comme un « **logement dont le prix de vente et les ressources des acquéreurs sont soumis, quelle que soit la date de la transaction, à des plafonds fixés par la puissance publique** ».

Appellation	Définition
Logement locatif social pérenne	Logement conventionné au titre de l'APL sur une durée d'au moins 30 ans, pouvant être ramenée à 15 ans pour les programmes comportant moins de 3 logements locatifs sociaux
Logement en accession sociale pérenne	Logement dont le prix de vente et les ressources des acquéreurs sont soumis, quelle que soit la date de la transaction, à des plafonds fixés par la puissance publique ¹
Logement social pérenne	Logement locatif social pérenne + logement en accession sociale pérenne
Logement en accession sociale	Logement en accession sociale pérenne + PSLA
Logement social	Tous les produits ci-dessus + les produits sociaux non pérennes, conventionnés pour une durée limitée (PLS privé, ULS, Loc'Avantages)
Programme de logements	Est considéré comme un même programme de logement toute opération conduisant à créer au moins 1 logement à l'échelle de l'unité foncière sur une période de 5 ans.

Il est fortement conseillé de n'utiliser dans le règlement du PLU(i) que les termes figurant dans le tableau ci-dessus, et d'y faire figurer les définitions correspondantes. Tout autre terme (logements

¹ Actuellement, seul le BRS correspond à cette définition

encadrés, logements aidés, logements à vocation sociale, logements destinés aux ménages modestes...) posera des difficultés d'interprétation lors de l'application de la règle.

Rédaction des servitudes de mixité sociale et des emplacements réservés

Différents outils réglementaires du code de l'urbanisme visant à favoriser la production de logement social peuvent être mobilisés :

- des emplacements réservés logements (ERL) (art. L151-41 du Code de l'urbanisme) : il s'agit d'une servitude permettant, sur un terrain, de fixer une part minimale de mixité sociale (locatif ou accession) pouvant aller jusqu'à 100 % de logements sociaux. Un emplacement réservé permet au propriétaire de mettre en demeure la collectivité d'acquiescer le terrain.
- des secteurs de mixité sociale (SMS) (art. L151-15 du Code de l'urbanisme) : il s'agit d'un secteur entier (et non de terrains ou parcelles) sur lequel est fixé un seuil exprimé en nombre de logements par opération et en pourcentage de la surface de plancher à partir duquel il doit y avoir une part minimale de logements sociaux.

Points de vigilance

- Comme mentionné supra, le qualificatif « pérenne » permet de garantir que la SMS produira un parc de logements durablement abordables. Sans cette mention, certains logements à vocation sociale temporaire sur de courtes durées (6 ans) pourraient être produits en application de la servitude.
- Pour éviter le morcellement des opérations afin de contourner cette obligation, il est recommandé de préciser dans le PLU(i) qu'est considéré comme un même programme de logement toute opération conduisant à créer au moins 1 logement à l'échelle de l'unité foncière sur une période de 5 ans.
- Les seuils planchers doivent être exprimés à la fois en nombre de logements et en surface de plancher pour éviter les programmes comprenant uniquement des petits logements (pour respecter la SMS en nombre de logements), ou à l'inverse uniquement des grands logements (pour respecter la SMS en surface de plancher).
- Lors de la mise en place de ces SMS, il faudra s'assurer qu'elles produisent un nombre de logements sociaux suffisant pour qu'ils puissent être mis en œuvre sans difficulté par les bailleurs sur le plan opérationnel (minimum 3 LLS pour intéresser un bailleur) et que le seuil minimum formulé en logements sociaux soit significatif pour que cette mesure puisse renforcer la production en LLS. Classiquement, plus la taille des opérations est importante, plus les obligations de production de logements sociaux peuvent être élevées. Ex : 25 % de logements sociaux pour les opérations de plus de 4 logements ou 250 m² de surface de plancher, et 50 % de logements sociaux pour les opérations de plus de 30 logements ou 2 000 m² de surface de plancher.
- Plutôt que d'imposer une part de logements locatifs sociaux et une part de logements en accession sociale, il est conseillé d'imposer une part globale de logements sociaux (locatif et accession) dont une part minimale de logements locatifs sociaux. Cette rédaction donne plus de souplesse à l'opérateur (qui peut réaliser uniquement du logement locatif social si la taille ou les caractéristiques de l'opération ne permettent pas de créer une large variété de produits) et garantit la production de logements locatifs sociaux dont le département a besoin pour loger ses ménages.

Rédaction type à adopter pour limiter les possibilités de contournement

« Les programmes créant au moins 30 logements ou 2 000 m² de surface de plancher doivent comprendre 65 % de logements sociaux pérennes dont un minimum de 35 % en logements locatifs sociaux pérennes. La surface des logements sociaux devra représenter au minimum 65 % de la surface de plancher de l'opération. »

Les seuils sont à adapter en fonction du contexte local.