

De : Patrick Savignac [<mailto:patricksavignac@yahoo.fr>]

Envoyé : mardi 26 février 2019 19:56

À : mairie@avon77.com

Cc : Sonya Da Rocha <sonya.darocha@avon77.com>; Delorme Céline <celine.delorme@avon77.com>

Objet : Modification du PLUI Fontainebleau / Avon

A l'attention de M. Christian Hannezo

Monsieur le Commissaire-enquêteur,

Suite à notre entretien à la mairie d'Avon le samedi 16 février 2019 matin, à l'occasion de votre permanence, je vous confirme, comme convenu, mes questions, interrogations et suggestions à propos de la modification du PLUI de Fontainebleau-Avon actuellement en cours d'enquête publique depuis le mercredi 30 janvier 2019, et dont j'avais pu prendre connaissance sur le site internet de la Communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau (ce qui est très appréciable), étant précisé que ce projet, ce n'était pas obligatoire, mais cela aurait été judicieux et utile, n'a pas été présenté en conseil de quartier ou en conseil municipal avant le début de l'enquête publique.

Sans préjuger des questions soulevées par la Direction départementale des territoires (DDT) de Seine-et-Marne et par le Département de Seine-et-Marne, il faut se réjouir que l'AOP proposée sur le quartier des Fougères permette la rénovation de son centre commercial et la création de nouveaux logements, d'autant plus que ce quartier est classé depuis quelques années prioritaire au titre de la politique de la ville. Cet urbanisme de projet est très positif. Je prend note que ce projet sera mixte, et qu'il comportera des logements. La maire d'Avon, lors du Conseil de quartier "Haute-Bercelle / Gare", a d'ailleurs déclaré qu'une ville c'est aussi pour accueillir de nouveaux habitants.

La modification du PLUI concerne en fait une seule commune, Avon, dont le développement est limité, car elle est située au cœur de la Forêt de Fontainebleau, désormais forêt de protection et peut-être dans quelques années inscrite au Patrimoine Mondial de l'UNESCO.

La révision du POS de Fontainebleau-Avon, approuvée en avril 1999, puis la révision du POS en PLU, approuvée en novembre 2010, avaient renforcé la protection de l'environnement, nécessaire, sur cette commune, comme l'explique le rapport de protection du PLU approuvé.

Il est aujourd'hui expliqué "*toutefois une forte pression foncière s'exerce au détriment du cadre de vie, de la préservation des paysages urbains et naturels.*" et que "*les règles de préservation ou de valorisation sont insuffisamment contraignantes dans le règlement du PLU actuel et aboutissent à des projets massifs et volumineux, sans lien avec la qualité du territoire.*". Il est rappelé que les modifications concernées concernent une partie des zones urbaines de cette commune. Aucun exemple ou projet n'est cité, mais manifestement il semble que les rédacteurs du texte pensent à un ou des exemples. De quels projets qualifiés de "massifs et volumineux" s'agit-il ?

Ceci est sans doute un écho aux effets de la loi du 24 mars 2014 "*pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*" (loi ALUR), suite à laquelle beaucoup de communes ont pris des dispositions par voie de modification ou de révision de leur règle d'urbanisme, notamment pour en atténuer certains effets. Mais il faut rappeler que la loi ALUR avait notamment pour objet de faciliter la construction en zone urbaine, pour dissuader d'aller construire dans les zones agricoles.

Il nous est expliqué que "*c'est vers une densité raisonnée aux qualités environnementales affirmées que souhaite se projeter la ville d'Avon.*" C'est ce choix qui avait déjà été fait dans le PLU pour le secteur UCb à Avon.

Il nous est aussi précisé : "*La ville d'Avon entend par cette modification préserver son cadre de vie par des projets respectueux de leur environnement et du cadre urbain communal, en prenant en compte les spécificités propres à chaque quartier ou secteurs urbanisés de la commune.*"

Tout cela est une très louable intention, et ma famille est très attachée à la défense de l'environnement comme elle l'a prouvé à de maintes reprises. Les motivations annoncées représentent fort bien les objectifs de ce qui serait le lancement d'une révision du PLUI (qui concernerait alors Fontainebleau et Avon), soumise à concertation dès le début des études,

permettant, à partir d'une vision d'ensemble sur la commune, ce qui est indispensable, de proposer de nombreuses améliorations de la règle d'urbanisme, afin notamment de mieux protéger l'environnement. Ce n'est pas le choix qui a été fait, hélas, pour le moment pour ces adaptations qui sont aujourd'hui très partielles et même partiales, une façon en quelque sorte de regarder parfois par le petit bout de la lorgnette. Le rôle des élus est d'être garants de l'état de droit et non les fabricants d'usines à gaz inégalitaires. Le respect de la règle de droit, c'est la mère de la démocratie.

Le Projet d'Aménagement et de développement Durable (PADD) existant (approuvé il y a plus de 10 ans, alors qu'il n'y avait pas encore de SCOT) comporte huit axes, et la modification aujourd'hui engagée du PLU ne fait référence qu'à l'axe 4 "Fontainebleau-Avon un cadre de vie exceptionnel". Le PADD, vous le savez, est le résultat d'une alchimie très complexe, que doit respecter le PLU. Le PADD de Fontainebleau et Avon, c'est aussi sept autres axes : un lieu de vie, un pôle de services et d'équipements pour un large territoire, un pôle économique, un lieu d'attraction touristique, un réseau viaire complexe à maîtriser, un espace urbain en clairière.

Les motivations de la loi ALUR insistaient sur le renouvellement urbain et l'importance de l'accès au logement. Désormais Avon dispose d'un Plan Local de l'Habitat (PLH) et c'est très bien, mais cela n'était pas encore le cas en novembre 2010, lors de l'approbation de la révision du POS en PLU : il convient pour le PLU de le respecter. C'est un équilibre très délicat à trouver, et on pouvait au minimum attendre une logique de propositions sur l'ensemble de la commune, avec bien sûr une thématique partagée avec Fontainebleau.

La commune d'Avon, hélas, n'a pas procédé ou fait procéder à un inventaire de ses espaces paysagers publics ou privés (inventaire exhaustif que je réclame en vain depuis des années, avant même 2014), enquête qui aurait pu être confiée, par exemple, au CAUE de Seine-et-Marne, et qui aurait apporté une très bonne connaissance de ce qu'il convient réellement de protéger, d'une part dans le quartier des Fougères et dans celui de la Butte-Montceau, et d'autre part sur les terrains des nombreuses constructions réalisées au fil du temps, surtout depuis 1950, principalement sur des anciens terrains maraîchers, pour des maisons individuelles ou des immeubles collectifs (aujourd'hui, selon le PLH, 74% des logements à Avon, hors résidences secondaires, sont situés dans des immeubles collectifs). Je tiens à préciser que l'introduction d'un coefficient de biotope est une bonne idée.

Aujourd'hui les propositions de modification du PLU pour la zone UC (qui a une superficie de 165 hectares environ) ont deux axes :

- une limitation de la hauteur des constructions (article UC 10) dans les zones UCb et UCd, modification qui correspond à la baisse d'un niveau, étant précisé que l'Architecte des Bâtiments de France avait fait connaître ce souhait, en août 2016, à l'occasion de l'instruction d'une demande de permis de construire d'un projet de construction de logements dans la zone UCb, compte tenu de la proximité du mur du Parc du Château de Fontainebleau.

Patrick Hocreitière, spécialiste du droit de l'urbanisme reconnu de tous, souligne avec raison (dans son livre *"Le plan local d'urbanisme"*, Berger-Levrault, 2004) : *"La règle définissant la hauteur maximale des constructions est sans doute l'une des plus importantes du règlement dans la mesure où elle imprime à l'urbanisation une limite dans la troisième dimension. Elle constitue pour l'auteur du PLU un outil indispensable pour modeler le paysage de la ville, sa silhouette, son aspect général, maintenir le type d'urbanisation existant, susciter un type d'urbanisation homogène, protéger la vue de certains monuments ou sites."*

Dans le secteur UCb, les hauteurs et l'architecture des constructions ont, vous avez pu le constater en vous rendant sur place, varié au fil du temps, et il faut bien sûr protéger cette importante richesse : pourquoi, par exemple, alors qu'il y a dans ce secteur des maisons à toit plat, ne pas autoriser les immeubles à R+2 avec un toit plat végétalisé ? Ce secteur doit faciliter une architecture variée, puisqu'elle existe déjà, et permettre la construction de maisons d'architecte plus que de maisons de maçon standardisées. Ce serait d'ailleurs faire honneur à la mémoire de la famille Morlet, grand propriétaire foncier à Avon au 19^{ème} siècle, famille qui a donné deux maires à Avon (juin 1840 à 1850, et mai 1871-janvier 1878).

Je regrette ce manque de cohérence, dans ce projet de modification du PLUI, pour la vision urbaine de ce quartier protégé, d'autant plus qu'il convient d'être très attentif aux différentes règles du PLUI et à leurs interférences et donc à la cohérence entre elles et avec le paysage. Le paysage, comme l'écrit très bien Michel Desvigne, Grand Prix de l'urbanisme 2011, initie la recomposition urbaine, notamment pour refonder une pensée du projet durable à la bonne échelle, mêlant l'existant et l'artifice, réunissant les conditions du lien entre hommes, espaces et fonctions : c'est cette épine dorsale, avec une vision globale sur les deux communes sœurs, qui manque aujourd'hui à Avon et à Fontainebleau. Hélas Il manque un souffle, des projets durables, de l'imagination, de l'innovation !

- une limitation de l'emprise au sol des constructions (article UC 9) : il me semble légitime de se poser des questions compte-tenu de la règle complexe et inégalitaire proposée, et c'est la raison pour laquelle j'attire à nouveau votre attention sur ce sujet, étant constaté que la Direction Départementale des Territoires (DDT) de Seine-et-Marne n'a pas pris position sur ce sujet dans sa note du 15 janvier 2019, émise après l'intervention de l'arrêté d'ouverture d'enquête publique (11 janvier 2019) et sa publication (14 janvier 2019), mais bien sûr intégrée dans le dossier soumis à enquête publique. Il convient de plus de ne pas oublier que l'obligation d'implantation en retrait de 5 mètres par rapport à l'alignement sur les voies (article 6) vient se faire dans la bande constructible de 20 mètres annoncée dans le rapport de présentation du PLU, cette bande constructible devenant donc en fait une bande de 15 mètres.

Mes interrogations sur la modification de l'article UC 9, relative au seul secteur UCb, concernent donc d'une part sa cohérence urbaine et d'autre part la complexité et la légalité de la disposition proposée dans ce secteur qui comprend seulement 12 parcelles.

En effet, cette modification soumise à l'enquête publique en cours concerne (pourquoi ?) le seul secteur UCb, créé dans le POS en 1999 et déjà très protégé, dans la zone UC. Le secteur UCb actuel est d'ores et déjà le secteur le plus protégé dans le POS d'avril 1999, puis dans le PLU de novembre 2010, par trois moyens :

- un vaste recours aux Espaces Verts Protégés (EVP), ce qui est une bonne idée, sans toutefois en mentionner la superficie (ce qui était pourtant obligatoire à l'époque des POS),
- un retrait d'alignement de 5 mètres le long des voies, ce qui est intéressant sur le plan urbain,
- une limitation déjà très drastique (15%) de l'emprise au sol des constructions, au lieu de 30% auparavant dans ce secteur.

La destination principale de la zone UC est l'habitat. Le secteur dit "de l'avenue Pasteur" (désormais redevenu "avenue Morlet" dans sa partie voie privée, ce qui implique le changement de nom de ce secteur), soit le secteur UCb, d'une superficie de 5 hectares environ (soit 2% des 249 hectares urbanisés d'Avon), a été créé par la révision du POS approuvé en avril 1999 et "*comporte de vastes espaces libres qu'il convient de protéger*" : l'introduction des Espaces Verts Protégés, pour protéger les fonds de parcelle et les cœurs d'îlots, a notamment eu cette fonction. La limitation des espaces constructibles à une bande de 20 mètres en bord de voie, et la limitation drastique de l'emprise au sol des constructions (15%) a permis effectivement de limiter l'évolution de ce secteur faiblement bâti.

Les constructions implantées dans le secteur UCb, secteur en assez forte déclivité, sont proches de la gare de Fontainebleau-Avon : elles l'ont été d'une part à la fin du 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} siècle, et d'autre part pour trois maisons entre 1970 et 2010 (une seule maison en fait depuis la création de la zone UCb). Il s'agit dans ce secteur de maisons en général à R+1+C ou R+2+C (donc parfois supérieure à la règle aujourd'hui proposée) avec une architecture extrêmement variée, richesse qu'il convient de conserver pour ne pas entraver la diversité des expressions architecturales constitutives en fait d'une certaine harmonie urbaine. Une loi récente, celle du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, a renforcé cette tendance.

J'ai du mal à comprendre les objectifs réels de la disposition proposée en complément de la règle de la forte limitation déjà existante de l'emprise au sol des constructions (15%). Pour clarifier les choses, je rappelle in extenso cette très surprenante novation : "*Pour les terrains déjà bâtis, l'emprise au sol créée en surplus de l'existant ne pourra dépasser 50% de l'emprise au sol existante à la date*

d'approbation du présent règlement sans pour autant dépasser une emprise au sol globale cumulée de 15%."

Je vous précise que les 12 terrains concernés sont déjà partiellement bâtis et que 10 d'entre eux font l'objet d'une très importante protection au titre des Espaces Verts Protégés

La règle complexe proposée pour les 12 parcelles concernées crée donc, de fait, douze règles différentes, je ne sais pas pour quel objectif réel ou fantasmé, avec l'introduction de disparités par parcelle pour la protection de l'environnement : en résumé, on remarque que plus les parcelles sont actuellement bâties, plus elles pourront être densifiées, et plus les propriétaires auront protégé l'environnement au fil des années sur leur parcelle, moins ces parcelles pourront faire l'objet de projets de construction. Cette discrimination contre les propriétaires vertueux est incompréhensible, et il me semble légitime de poser la question de sa réelle motivation, de ses objectifs (s'ils sont avouables) et de savoir si cette nouvelle mesure drastique a fait l'objet d'une vraie étude sur son impact réel, parcelle par parcelle. Pourquoi ne pas avoir choisi une règle simple ? Pourquoi cette complexité inutile, source de contradictions et de contentieux ?

Il me semble en effet que pour être efficace, une règle d'urbanisme doit être simple, facile à analyser et équitable, et être resituée dans son contexte urbain, à moins d'être favorable à la double ou triple peine (insupportable cumul de règles contraignantes en utilisant les divers outils prévus dans le code de l'urbanisme). Les règles d'emprises au sol des constructions ont pour objet de définir la consommation de terrain par les constructions. Elles doivent répondre à un objectif précis d'urbanisme et elles doivent être cohérentes avec les autres dispositions du règlement qui concernent également l'implantation des constructions (articles 6, 7 et 8), et avec l'article 10, relatif à la hauteur des bâtiments (évoqué ci-dessus), et aussi avec l'article 13 relatif aux espaces libres et aux plantations.

Vous le savez, en zone urbaine, cette cohérence et cette complémentarité des règles est essentielle. C'est à la fois une question de pertinence et d'équité. Les maisons qui sont implantées dans ce secteur sont souvent anciennes, et à lire le PLH (c'est d'ailleurs du bon sens) il ne faut pas empêcher l'implantation de logements aux nouvelles normes en matière de construction (isolation, économies d'énergie, accessibilité aux personnes à mobilité réduite, etc.) ; c'est d'ailleurs le sens de ce qu'a dit le maire d'Avon le 20 février dernier (cité ci-dessus).

Les propriétaires concernés (dont ma famille, depuis 1896, en faisant le plus ancien propriétaire le long de l'avenue Morlet, pour une superficie de 1,4 hectare environ) ne peuvent qu'être très perplexes (difficulté à connaître exactement leurs droits), sans parler des instructeurs de demandes de permis de construire (avec les sources d'erreurs, d'interprétations et de confusion ou de contentieux) et des porteurs de projets.

Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué et en plus sujet à contentieux ? Le PLUI prévoit des zones constructibles le long des voies, et il faut accueillir les nouveaux projets avec pragmatisme, d'autant plus que les bâtiments nouveaux ne seront pas énergivores et sont l'occasion de re-végétaliser ce secteur en plantant de nouveaux arbres pour les générations futures et en retrouvant sur certains secteurs des espaces maraîchers et des potagers : l'évolution d'une ville ne se fait pas avec des interdits, mais bien sûr par la pédagogie et l'accompagnement.

On peut se demander pourquoi les rédacteurs du projet de modification du PLUI n'ont pas clairement exprimé leurs intentions et avancent masqués avec un règle complexe cachée derrière des intentions de défense de l'environnement au mépris du principe d'égalité. Rien dans le SCOT n'incite à de telles dispositions.

Avoir une règle simple et bien déclinée pour toutes ces parcelles serait évidemment préférable et serait plus conforme à l'intérêt général et aux orientations conjuguées de la loi ALUR (notamment pour éviter de consommer des terres agricoles) et de la loi ELAN. L'écriture de règles complexes et les multiples combinaisons qu'elles peuvent comporter accentuent les difficultés, et nous vous incitons à émettre un avis défavorable sur cette partie de cette modification du PLUI, ou à défaut, une réserve à ce sujet en renvoyant cette protection de l'environnement à la révision du PLUI, avec bien sûr des règles simples.

Cette révision à venir du PLUI serait aussi l'occasion de lever certaines barrières à la transition énergétique. Il convient, comme le préconise l'Association des Maires de France et de Présidents d'Intercommunalité (AMF) de définir et de construire ensemble les politiques publiques pour un développement dynamique et solidaire des territoires, de définir d'urgence un projet de territoire, et d'accompagner la transition écologique et énergétique.

Je vous remercie de l'attention que vous allez apporter à mes observations concernant la notice justificative de la modification n° 7 du PLUI à Avon et plus particulièrement le secteur UCb de la zone UC, et les adaptations réglementaires proposées pour ce secteur. Le renforcement des protections en matière d'environnement risque parfois de se faire au détriment de la liberté et du droit de propriété, valeurs constitutionnelles.

Il faut que ce secteur puisse conserver son caractère, sa diversité architecturale, sans être figé. Il doit pouvoir évoluer de façon raisonnable. De plus, le cumul très excessif de protections peut être un vrai facteur d'insécurité juridique. Certains propriétaires dans ce secteur ont beaucoup contribué au maintien d'une qualité de vie et de l'environnement : il serait paradoxal de les sanctionner et la règle proposée est une rupture du principe d'égalité, valeur constitutionnelle écrite sur le fronton de la mairie et le fronton des écoles.

Quel est l'intérêt général qui justifierait un tel arsenal de règles excessives dont les effets cumulés ne semblent pas avoir été testés sur le terrain au cas par cas ? Il s'agit aujourd'hui, dans le cadre d'une approche globale sur la commune, de trouver un juste équilibre, une économie générale, et non pas de faire un exemple sur la zone déjà la plus protégée d'Avon, qui ne peut pas être une zone "alibi" pour justifier l'insuffisance des règles de protection de l'environnement dans l'ensemble de la commune.

Enfin, je m'interroge sur la nécessité de conserver sur ce secteur l'obligation de réaliser deux places de stationnement par logement (quelle que soit sa taille), alors que les parcelles concernées sont à moins d'un kilomètre de la gare et que cela oblige à couper des arbres et aggrave la circulation des véhicules automobiles, source de pollution.

Avon mérite d'être tourné vers le futur, et non pas de cultiver un entre-soi malthusien : les études préalables à l'approbation du PLH l'ont très bien montré.

Monsieur le Commissaire-enquêteur, à l'occasion de cette enquête publique, par une prise de position ferme, vous pouvez aider Avon à se réinventer de façon féconde, avec objectivité et une vision d'ensemble, dans le dialogue, au delà des mots et des slogans, en matière de qualité architecturale, urbaine, économique, sociale et environnementale, pour qu'Avon et Fontainebleau, ensemble, en toute clarté et transparence, à l'occasion d'une grande concertation, ne renoncent pas à l'ambition de mieux faire la ville pour tous, ce qui implique d'anticiper. Il y a urgence à prendre un temps d'avance pour la protection de l'environnement et les générations futures !

Je suis à votre disposition pour toute information ou remarque complémentaire qui pourrait vous aider dans le cadre de votre mission, et je viendrai vous voir à votre dernière permanence, ce jeudi 28 février, pour en parler.

Je suis évidemment aussi à la disposition du Service de l'Urbanisme et du Développement durable de la mairie d'Avon, des Services de la Communauté d'Agglomération du Pays de Fontainebleau et des élus pour poursuivre le dialogue.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Commissaire-enquêteur, l'expression de ma considération distinguée.

PSa
06 76 23 80 29