

ASPONA

Association pour la sauvegarde de la nature et des sites de Roquebrune-Cap-Martin Menton et environs
Association agréée au niveau départemental 06
BP 17 – 06190 Roquebrune-Cap-Martin

et

GIR Maralpin

Association agréée au niveau régional PACA
Membre du Comité Régional Biodiversité PACA
49, avenue Cernuschi – 06500 Menton

Du plan d'occupation des sols au plan local d'urbanisme intercommunal

Colloque organisé par l'Association des Maires du Var et la Société Française des Urbanistes
Sainte Anastasie, 3 décembre 2015



Compte rendu¹

Relevé de notes et commentaires



Une nouvelle fois organisé par l'Association des maires du Var (AMF 83) et par la Société française des urbanistes (SFU Paca), ce colloque, co-présidé par Jean-Pierre Véran, Président de l'AMF 83 et Maire de Cotignac², et Christian Luyton, urbaniste et vice-président de la SFU Paca, a été organisé par Hélène Flory³, animé par Sergio Auras⁴, Gaëlla Cam⁵ et Julie Plet⁶. La journée a donné lieu à de nombreux exposés qui sont repris ci-après. La technicité des exposés montrait qu'elle s'adressait à un public d'initiés, agents techniques de collectivités locales et architectes-urbanistes.



Le cadre du Colloque tel que défini par ses organisateurs

"Les documents locaux de planification ont été bouleversés par quatre principales lois votées depuis 15 ans : Loi SRU, Grenelle 1 puis 2, loi ALUR.

Le colloque du 3 décembre 2015 a pour objectif de mettre l'accent sur les dernières actualités de l'urbanisme et de tirer les conséquences des changements réglementaires qui s'appliqueront désormais dans toutes les communes

La Loi ALUR a mis un terme aux POS, en imposant leur caducité. Cette même loi incite les communes à mettre en œuvre le PLUi, document d'urbanisme à l'échelle d'un groupement de communes : Quel avenir pour nos territoires varois ? Quelle gouvernance mettre en place ?

Sera également abordée la problématique de la suppression des outils favorisés utilisés depuis plus de 30 ans dans nos documents d'urbanisme : comment conserver nos paysages ruraux sans « COS » ou « superficie minimales », outils de régulation de la densité désormais abrogés ?

Enfin, le colloque effectuera un zoom sur deux thématiques issues du Grenelle 2 : la Trame Verte et Bleue et la production énergétique (énergies renouvelables)."

¹ Ce compte rendu est assorti de commentaires explicatifs [sous forme d'encadrés] à l'attention des lecteurs non spécialistes des questions traitées

² La maire de Cotignac est également l'initiateur d'un schéma de cohérence territoriale, le SCOT Provence Verte. Qualifié d'exemplaire, ce SCOT a été présenté dans le cadre du GRENELLE 2 (engagement national pour l'environnement) en 2010

³ Urbaniste, Cabinet Luyton

⁴ Chef de service expertise de Lille Métropole

⁵ Urbaniste SFU Bureau Bugeat

⁶ Consultante aménagement durable

Disparition progressive des plans d'occupation des sols

La caducité du plan d'occupation de sols (POS) est effective au 31/12/15, mais avec un sursis de trois ans si la commune a engagé une révision du POS ; cette révision doit être achevée avant le 26/3/2017 ; pendant cette période, les dispositions relatives aux coefficients d'occupation des sols (COS) et aux superficies minimales restent applicables.

- Pour un projet présentant un caractère d'utilité publique ou d'intérêt général (zone de loisirs, unités touristiques nouvelles en montagne, etc.), modification possible du POS par la procédure de mise en compatibilité ; cette mise en compatibilité est soumise à enquête publique.
- Par la déclaration de projet, il est possible de mettre en cohérence le document d'urbanisme et le schéma de cohérence territoriale (SCOT) avec un nouveau projet d'intérêt général. Un POS ne peut plus faire l'objet d'une révision simplifiée depuis 2010, mais il est possible de le faire évoluer grâce à la déclaration de projet d'intérêt général.

Plan d'occupation des sols

Le plan d'occupation des sols (POS) est un document d'urbanisme prévu par le droit français, dont le régime a été créé par la Loi d'orientation foncière de 1967. Sa disparition a été prévue par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 (loi SRU), au profit des nouveaux plans locaux d'urbanisme (PLU). Toutefois, les anciens POS subsistent et gardent toute leur validité juridique, tant qu'ils n'ont pas été transformés en PLU.

- Si la commune n'a pas de POS, c'est le règlement national d'urbanisme qui s'applique ; la constructibilité est limitée au périmètre actuellement urbanisé.

Règlement national d'urbanisme

Dans les villes et villages ne disposant, ni d'un plan local d'urbanisme, ni d'une carte communale, ni d'un document en tenant lieu, ces dispositions sont fixées par le règlement national d'urbanisme. Une des dispositions législatives essentielles des communes soumises au RNU est la règle dite de la « *constructibilité limitée* »

Suppression des COS et des superficies minimales, densification

Depuis la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) de décembre 2000, aucune surprise en matière de suppression des COS et des superficies minimales. La loi UH (Urbanisme et Habitat) de 2003 a rétabli ce que la loi SRU avait prévu en 2000 (adoucissant la suppression) et établi le principe de mixité sociale (20% de logements sociaux). "L'urbanisme est quelque chose que l'on construit ensemble : en l'absence de stock et de stratégie au niveau supra-communal, je ne peux construire que dans les parties construites".

En l'absence de schéma de cohérence territoriale (SCOT), il n'est plus possible d'ouvrir à l'urbanisation des zones agricoles, des zones naturelles ou des zones AU non équipées, sauf dérogation accordée par la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers/ CDPENAF (article L122 – 2 du code de l'urbanisme). A partir de 2017, seul le Préfet pourra accorder cette dérogation.

La mise en conformité des PLU (et des Scot) par rapport à la loi Grenelle 2 - à la suite d'une nouvelle disposition législative introduite en 2011 (pour le domaine de l'urbanisme) - rétablit la faculté de dépasser de 20 % les limites de gabarit et de densité d'occupation des sols dans des zones protégées, si les constructions remplissant certains critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable.

Beaucoup de POS n'ont pas respecté les dispositions de la loi Montagne de 1985 relatives aux nouvelles constructions à réaliser en continuité avec les hameaux, groupes de constructions et villages existants. Depuis mars 2014, il a été établi qu'un groupe de constructions était constitué d'au moins cinq constructions dans un cercle sécant de 25 mètre de rayon.

Montée en puissance environnementale et Loi ALUR

La préoccupation environnementale ne s'amointrit pas depuis 2000 et cette montée en puissance s'accompagne d'une demande de participation citoyenne et de concertation qui interpelle la légitimité de la représentativité. La crise de la représentativité trouve ainsi une compensation, un nouveau souffle. La concertation préalable devient obligatoire et a valeur constitutionnelle depuis 2005 (charte de l'environnement) ; la concertation n'a pas pour objet de faire valider un choix, mais de faire participer le public à l'élaboration du projet ; il faudra justifier que la concertation publique a bien servi dans l'élaboration du projet ; le projet est articulation entre environnement et participation citoyenne.

Avec la loi ALUR (accès au logement et un urbanisme rénové), la décision politique ne peut plus être prise sans passer par la concertation préalable et l'enquête publique.

Impacts de la loi ALUR sur la planification de l'urbanisme

La loi ALUR s'inscrit dans la continuité des réformes précédentes, dans le respect des principes instaurés par la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) en 2000, confirmés et confortés par la loi GRENELLE 2 en 2010 (engagement national pour l'environnement). En matière d'urbanisme, elle poursuit deux objectifs pour moderniser l'urbanisme dans la perspective de « renforcer la transition énergétique des territoires » pour :

- favoriser la construction de logement « là où sont les besoins » et atteindre l'objectif de 500 000 logements par an jusqu'en 2017, dont 150 000 logements sociaux annuellement ;
- lutter encore plus contre l'étalement urbain et la régression des surfaces agricoles, naturelles et forestières.

Entrée en vigueur le 27 mars 2014, elle comporte peu de mesures transitoires.

La Loi ALUR entend généraliser la couverture du territoire national par des SCOT dont le périmètre ne peut se limiter à un seul EPCI. Les SCOT doivent couvrir l'équivalent d'un « bassin de vie ». En l'absence du SCOT, il restera peu d'espoir aux communes de développer leur urbanisation, et particulièrement dans les territoires ruraux.

Un nouvel article 20 accroît la période transitoire dont bénéficient les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour mettre en conformité leurs Scot et PLU avec les règles du Grenelle 2. Les SCOT et PLU approuvés avant le 12 janvier 2011 auront jusqu'au 1er janvier 2016 pour intégrer les dispositions du Grenelle 2.

État des lieux

La région PACA concentre 2/3 des espèces végétales françaises et 1/3 des espèces d'insectes ; c'est un des 10 « hot spots » méditerranéens de biodiversité. En 2016, on pourra mettre en avant et argumenter le projet environnemental dans le cadre des orientations d'aménagement et de programmation (par exemple, pour conserver des jardins ou des « espaces de poumons », maintenir ou remettre en état des terrains cultivés, établir une part minimale de surface non imperméabilisée pour permettre la rétention d'eau, assurer une continuité / un corridor écologique, etc.).

La région PACA est la plus sismique de France, sans compter les risques d'incendies, d'inondation, de « submersion », etc. ; 78 % des communes ont fait l'objet d'arrêtés catastrophes naturelles ; des bases de données (par exemple en matière de glissements de terrains), des études complémentaires (par exemple, des analyses hydrogéomorphologiques) peuvent être utiles pour l'élaboration des documents d'urbanisme. Mais, dans un contexte de fortes contraintes, la réponse à apporter ne peut être qu'intercommunale.

La chambre d'agriculture du Var a fait l'étude de l'évolution des terres agricoles entre 1972 et 2003 ; la progression des zones urbanisées est très forte autour de Brignoles, de St Maximin et le long de l'autoroute A8. D'une économie agricole on est passé à une économie résidentielle et la pression démographique est importante. Parfois le taux de résidences secondaires est prédominant. Dans le nord du département, la forêt et la friche progressent. Certains trajets domicile-travail (entre le Haut Var et Sophia-Antipolis ou Cannes) peuvent représenter jusqu'à deux heures/jour.

Entre 1980 et 1990, « *Vive la zone NB* », la douloureuse problématique des zones NB bâties de faible densité et parfois équipées : on construit avec un territoire qui n'est pas lisible, au cas par cas. La capacité d'accueil explose, ne correspond pas aux diamètres des réseaux, les routes ont moins de 4 mètres, etc. Dans leur majorité, ces zones d'habitat diffus sont désormais reclassées en zones inconstructibles. Il ne faut pas dépasser les capacités d'accueil fixées dans le PADD.

Modalités d'élaboration et contenu des PADD et des PLU

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) existe depuis 15 ans. Le PADD n'est pas un document technique ; il est l'expression du vivre ensemble, traduit l'économie générale et constitue la pièce de référence du PLU. Sorte de contrat social, c'est un projet politique traduisant en matière d'urbanisme les choix sociaux, économiques, de logement et de cadre de vie.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) constitue la nouveauté essentielle; entre le contenu du plan d'occupation des sols et celui du PLU. C'est un document politique exprimant les objectifs et projets de la collectivité locale en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme, à l'horizon de 10 à 20 ans. Il répond au principe de développement durable qui inscrit le PLU dans des objectifs plus lointains que sa propre durée ; le développement durable est défini comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (Rapport « Notre avenir à tous » de la Commission des Nations unies sur l'environnement et le développement durable, dit rapport Brundtland).

Suite au Grenelle de l'environnement, les PLU (comme les projets d'aménagement et de développement durables/PADD et les SCOT) doivent être plus prescriptifs. Dans un projet prescriptif, on doit dire ce que l'on veut, et surtout pourquoi. Le projet de PADD doit dire où il veut aller, en lien avec le rapport de présentation. Dans la plupart des cas, les PLU devront faire l'objet d'une évaluation environnementale, une « vraie » évaluation qui justifie le choix d'un projet, « *le meilleur, le moins incident, le plus durable* » (sinon cause d'annulation par le juge). Le projet doit être suffisamment précis, sinon la concertation n'est pas valable. Les PLU doivent être programmatiques, évalués de façon dynamiques tous les six ans pour vérifier que les choix retenus pour le territoire en matière d'environnement, de logement, de déplacement, de cadre de vie marchent. Lorsqu'un zonage et le règlement d'urbanisme ne suffisent plus, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) peuvent être nécessaires pour définir un projet (par exemple restauration d'une trame verte et bleue le long d'un cours d'eau, restructuration d'un quartier au cœur d'un village, OAP pastorale, environnementale...). Les OAP sont la traduction de cette obligation programmatique et de résultat assignée après le Grenelle.

Le plan local d'urbanisme (PLU)

Le plan local d'urbanisme est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un groupement de communes (EPCI) ou d'une commune, établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement, et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré. Le PLU doit permettre l'émergence d'un projet de territoire partagé prenant en compte à la fois les politiques

nationales et territoriales d'aménagement et les spécificités d'un territoire (Art. L.121-1 du code de l'urbanisme). Il détermine donc les conditions d'un aménagement du territoire respectueux des principes du développement durable (en particulier par une gestion économe de l'espace) et répondant aux besoins de développement local

L'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU ou NA, qui ne l'a pas été dans les 9 ans suivants sa création ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncière significatives de la part de la commune ou de l'EPCI, est soumis à la procédure de révision du PLU.

Il est possible d'analyser la capacité de densification de l'espace bâti, d'identifier des dents creuses d'urbanisation et de fixer des curseurs de densité (qui peuvent varier entre 10 et 75 logements/ha). Les OAP pourront reprendre ces éléments en phase de diagnostic ou de PADD.

Des indicateurs de suivi sont mis en place pour établir les résultats obtenus en matière de construction, d'environnement, de déplacement, de la qualité de l'air, du bien-être.

On assiste à une nouvelle articulation des documents de planification. Le SCOT a pour rôle d'absorber toutes les règles établies au-dessus du PLU (ancienne DTA, directive de protection et de mise en valeur des paysages, PEB, SAGE, SDAGE, etc.) Le SCOT est le réceptacle des politiques publiques (par exemple plan de prévention des risques). Il en assure la cohérence. On parle alors de SCOT « écran ».

Vers la généralisation des PLU intercommunaux

Peu de communes ont franchi le pas du PLU intercommunal. Mais les questions clés relatives à l'habitat, aux déplacements, au développement économique, à la protection de l'environnement, à la qualité de l'air, relèvent d'un traitement à l'échelle intercommunale. Le conseil municipal doit débattre sur les orientations générales du PLUi. On peut faire un PLUi valant SCOT. En termes de gouvernance politique, pas de portage clivant ; l' élu a une personnalité de synthèse impliquée dans un projet de territoire. L'adoption de délibérations cadres peut permettre de définir les invariants (par exemple, tendre au moins à 30 logements/ha).

Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi)

Le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité du territoire communautaire, on parle alors de PLU intercommunal ou communautaire (PLUi), ou, le cas échéant, de la commune, à l'exception des parties couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur. L'État, à travers la loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE) du 12 juillet 2010, a promu les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). La réalité du fonctionnement et de l'organisation des territoires fait de l'intercommunalité l'échelle la plus pertinente pour coordonner les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements. Pour faire face aux questions d'étalement urbain, de préservation de la biodiversité, d'économie des ressources et de pénurie de logements, le niveau communal n'est plus le plus approprié. Les enjeux actuels exigent que ces questions soient prises en compte sur un territoire plus vaste. L'intercommunalité, territoire large, cohérent et équilibré, est l'échelle qui permet une mutualisation des moyens et des compétences et exprime la solidarité entre les territoires.

Quelques idées et recommandations fortes dégagées de la rencontre

Les impératifs catégoriques de la loi ALUR [les 3 étapes]

1. Concertation préalable (elle est obligatoire depuis 2005)
2. Enquête publique
3. Décision des élus

Ce qui ne change pas : la préoccupation environnementale

Le PADD : un contrat social

- Le projet doit être "engageant"
- Il doit être programmatique
- Il doit faire l'objet d'évaluations

Le SCOT : le "chapeau" des PLU

L'évaluation environnementale est une nouveauté.

Depuis 2013, plans, programmes et documents d'urbanisme sont soumis à une évaluation environnementale pouvant conduire à la réalisation d'une étude d'impact.

Outils d'aménagement

OAP : Orientation – Aménagement – Programmation

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) constituent l'une des pièces constitutives du dossier de Plan Local d'Urbanisme (PLU). Elles constituent un outil d'aménagement tel que, par exemple, la création d'un *corridor biologique*.

CDPENAF : Commission Départementale de la préservation des espaces naturels et forestiers. C'est une nécessité de s'y impliquer et d'y œuvrer.

Repenser l'urbanisme - Conclusions

À travers diverses interventions et échanges entre animateurs et élus, s'est dégagée la nécessité d'inscrire toute décision dans l'espace et le temps. Aucune réflexion, aucun projet ne peut se concevoir et se limiter à son strict périmètre réglementaire et sans une perspective à long terme. Des exemples de mutualisations ont été donnés à ce sujet, depuis la préservation d'espaces agricoles au sein d'une grande métropole jusqu'à ceux de sépultures communales.

Soulevée par Marc Petit, Président de la SFU-Paca, l'approche inverse de l'urbanisme, à savoir celle des espaces publics, mérite de faire l'objet d'une démarche spécifique sans laquelle une vision globale ne peut s'instaurer.

En conclusion de la journée, l'architecte-urbaniste Christian Luyton rappelle l'intérêt que présente la réintroduction de la nature en ville. La commune de Grance est naturellement climatisée, ce qui lui permet de bénéficier d'une température de 28°C en été alors qu'au même moment elle atteint 35°C dans les communes voisines d'Aix en Provence ou de Salon.



Frédérique Lorenzi, Administratrice de l'ASPONA
Jacques Molinari, Secrétaire scientifique du GIR Maralpin

11 décembre 2015

