



ADRER

Association pour un développement réfléchi et équilibré du Rayol-Canadel

Rayol Park 83820 Rayol-Canadel sur Mer, www.adrer.fr

Enquête publique SCoT¹ - suite

La Comcom va devoir revoir une nouvelle fois sa copie

La commission d'enquête a remis son rapport - 52 pages - que l'on trouvera en intégralité sur le site de la Communauté de communes :

[Enquête publique SCoT - Communauté de Communes du Golfe de Saint-Tropez \(cc-golfedesainttropez.fr\)](https://www.cc-golfedesainttropez.fr)

pdf à télécharger en bas de page

L'ADRER s'est livrée à une analyse de ce document très détaillé. Toutefois un rappel des fondamentaux peut s'avérer utile

1. Rappel - de la loi LITTORAL à la loi ELAN²

A. Principes communs aux deux Lois :

Description des communes littorales en 4 secteurs :

- une première bande littorale de 100m,
- une seconde bande littorale correspondant aux Espaces Proches du Rivage (EPR),
- des Espaces remarquables (ER)
- le reste de la commune.

Dans chacun de ces secteurs, les lois littoral et ELAN définissent des droits à urbaniser et à construire spécifiques. Les deux lois diffèrent essentiellement sur ces droits à urbaniser afférents aux 4 secteurs

B. Loi Littoral - 03 janvier 1986

- Bande des 100m : interdiction de construire sauf dans les agglomérations,
- Bande des 100m et au-delà : définition de coupures d'urbanisation par les PLU communaux pour éviter l'urbanisation linéaire du littoral ;
- Espaces Proches du Rivage (EPR) délimités par le PLU :
 - dans les agglomérations et villages : principe d'extension limitée et en continuité de l'urbanisation;
 - hors agglomérations et villages : principe d'extension limitée des seules constructions existantes ;
- Espaces remarquables : seuls des aménagements légers peuvent être autorisés³ ;
- Hors Espaces Proches du Rivage et Espaces Remarquables : extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants et possibilité de constructions ex nihilo en Hameaux Nouveaux Intégrés à l'Environnement (HNIE) définis par le PLU.

¹ Rappel : Schéma de cohérence territoriale, document intercommunal qui conditionne la politique communale d'urbanisme

² Source rapport commission d'enquête

³ Rappel : au Rayol le PLU n'a délimité aucun ER. Par contre le Conseil d'Etat a qualifié la Tessonnière en ER. La commune entend retenir une zone N

C. Loi ELAN - 23 novembre 2018

La loi supprime les HNIE à partir du 31/12/2021 et crée des Secteurs Déjà Urbanisés (SDU). Surtout elle donne un rôle prescripteur au SCOT avec nécessité d'application dans les PLU.

- Bande des 100m : interdiction de construire sauf dans les agglomérations,
- Bande des 100m et au-delà : définition de coupures d'urbanisation (par le PLU) pour éviter l'urbanisation linéaire du littoral ;
- Espaces Proches du Rivage définis par le SCOT et délimités par le PLU :
 - dans les agglomérations et villages : principe d'extension limitée et en continuité de l'urbanisation;
 - hors agglomération et village : principe d'extension limitée des seules constructions existantes
- Espaces remarquables : seuls des aménagements légers peuvent être autorisés ;
- Hors Espaces Proches du Rivage et Espaces Remarquables : extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants. Il n'est pas possible d'étendre un SDU, les constructions ne sont autorisées qu'en renouvellement urbain (démolition-reconstruction, dent creuse).

L'article L.121-8 du code de l'urbanisme encadre les possibilités de développement dans les SDU. Il n'est pas possible d'étendre leur périmètre, mais en dehors de la bande des 100m et des espaces proches du rivage, des constructions peuvent être autorisées à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement, et d'implantation de services publics, en reproduction du tissu bâti existant.

Ces SDU sont déterminés par le SCoT d'après des critères portant sur leur densité, leur structuration, leur organisation, leur desserte en réseaux, etc.

Donc : une grande place à l'interprétation pour les auteurs de SCoT.

2. Le rapport d'enquête

En préambule les rapporteurs expriment un regret selon lequel les "principaux thèmes abordés par les observations du public sont d'abord et essentiellement le fait d'observations locales à portée communale. On ne sera pas surpris que ces observations des habitants sont les plus nombreuses dans les communes littorales (Croix Valmer, Rayol Canadel, Ramatuelle). Ils déplorent également "l'absence de vision globale ou transversale du SCoT. Ainsi, dans les observations du public, il n'y a pas de réelle prise en compte de la nécessité de sortir de cette situation de non conformité avec les lois ELAN et Littoral, ce qui était pourtant l'objet principal de cette enquête publique".

...Mais peut-on reprocher aux habitants de s'intéresser à leur commune?

3. Conclusion du rapport : le SCoT est à revoir... pour la deuxième fois

"La commission émet un avis défavorable sur le présent projet de modification du SCOT".

Telle est la conclusion des rapporteurs. Constatant les nombreuses et divergentes contributions à l'enquête, qu'elles proviennent des personnes publiques ou privées les auteurs du rapport déclarent qu' "un grand nombre de tâches sont encore à réaliser". "Ces travaux consisteront en premier lieu à redéfinir une nouvelle délimitation des Espaces Proches du Rivages (EPR) et des différentes zones

urbanisées : agglomérations, villages et nouveaux Secteurs Déjà Urbanisés (SDU) issus de la récente Loi ELAN amendant la Loi Littoral ”.

La commission ajoute que “de manière beaucoup plus ponctuelle la cristallisation autour de l’avenir de l’ancien hippodrome de COGOLIN⁴ la Communauté de Communes entend poursuivre la réflexion lors d’une prochaine révision du SCoT ” et “ne peut que constater le niveau insuffisant d’avancement de cette feuille de route”.

“De même, l’objectif poursuivi par cette modification du SCoT est très loin d’être atteint tant en ce qui concerne la définition des EPR que des secteurs agglomérés et SDU, deux des tâches majeures assignées au SCoT par la Loi Littoral amendée par la loi ELAN. Constatant les observations formulées par la Comcom elle-même par rapport à l’avis préfectoral, la commission “prend bonne note de la volonté de la Communauté de Communes de traiter les questions fondamentales dans une prochaine révision du SCoT :

- définition des Espaces Proches du Rivage (EPR) ;
- qualification des secteurs agglomérés y compris les nouveaux Secteurs Déjà Urbanisés (SDU)

Elle estime que cette remise à plat “nécessitera un important travail d’étude et d’analyse pour la majeure partie des EPR du littoral et la moitié des SDU du territoire communautaire, ce qui **modifiera significativement l’économie du SCoT**. Cette réfection ne pourra donc se faire dans un délai rapproché, étant précisé qu’elle fera l’objet d’une nouvelle procédure de type révision du SCoT indépendante du projet présenté dans le cadre de cette enquête publique... Ceci, en tout état de cause, ne pourrait être envisagé sous forme de réserve(s) conditionnant une approbation du projet ... En conséquence de quoi, et à l’unanimité de ses membres, **la commission émet un avis défavorable sur le présent projet de modification du SCoT**”.

4. Retour sur quelques éléments du rapport

On trouvera ci-dessous certains points sélectionnés sur leur évocation du Rayol Canadel, extraits du rapport. On rappellera qu’en tant que personne publique associée (et non des moindres puisqu’il peut suspendre l’exécution du SCoT), le préfet représentant de l’Etat a apporté une contribution à l’enquête plutôt “musclée”, critiquant l’interprétation trop libérale des lois littoral et Elan par la Communauté de communes⁵ laquelle a également réagi au cours de l’enquête dans un processus d’échange. Si la Comcom accepte certains des éléments d’interprétation du préfet, elle argumente sa propre interprétation sur les deux sujets principaux, les espaces proches du rivage et les secteurs déjà urbanisés.

D. Délimitation des Espaces Proches du Rivage

Rappel ADRER

L’article L.121-13 du code de l’urbanisme dispose que dans les espaces proches du rivage, l’extension de l’urbanisation doit être limitée, justifiée par le PLU, et conforme aux dispositions d’un SCoT, soit, à défaut, autorisée par le préfet. Cette règle permet de protéger le paysage littoral d’une urbanisation massive.

⁴ Yotel projet d’urbanisation dans les Marines de Cogolin bras de fer entre Cogolin et l’Etat. Des discussions sont en cours entre les deux.

⁵ Communauté des communes du Golfe de St Tropez – ou Comcom en abrégé familial

Ce que disait le Préfet dans son avis

Dans le cas particulier des communes littorales⁶ la proposition de délimitation des EPR "ne fait que reprendre celle des PLU de ces communes 2016 et 2018. Or ces délimitations sont irrégulières et ne peuvent donc être intégrées au projet de modificatif du SCoT".

La commune du Rayol avait accepté que l'espace proche du rivage aille du rivage à la route départementale.

Ce que répond la Comcom

Constatant la divergence d'interprétation du Préfet, la Comcom envisage de proposer une nouvelle délimitation des Espaces Proches du Rivage pour tenir compte des avis émis qui concernera plus particulièrement les communes du Rayol Canadel. Mais, ajoute la Comcom, Il s'agira de "reprendre les trois critères reconnus par les jurisprudences et les directives ministérielles et pas seulement celui de la covisibilité auquel le préfet s'est uniquement attaché, en y rajoutant la distance au rivage et la nature des espaces concernés. La covisibilité sera, certes déterminée à une distance éloignée du rivage mais aussi avec une "lecture du territoire à partir du rivage"⁷. "Les éléments d'analyse portés à la connaissance de la Communauté de communes seront évalués dans le cadre de la délimitation définitive retenue dans la présente modification". "Cette augmentation des secteurs concernés par les EPR ne pourra aboutir qu'à la garantie du maintien, pour les autres secteurs déjà urbanisés situés à l'intérieur des EPR, d'une capacité d'évolution sans accueil de constructions nouvelles, car il apparaît nécessaire de maintenir des droits à démolir et reconstruire à volumétrie identique (et non simplement à l'identique), avec la modification possible de l'implantation des constructions sur la même assiette foncière, sous condition de satisfaire aux critères de performances énergétiques et environnementales".

E. Autres Secteurs Déjà Urbanisés (SDU)

Rappel de l'ADRER

Dans les communes littorales (article L. 121-8 du code de l'urbanisme), l'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité des agglomérations et des villages, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions. En revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages. Désormais, Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le SCoT et délimités par le plan local d'urbanisme (PLU), des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs ».

⁶ Rayol, Cavalaire, la Croix-Valmer, Saint-tropez et, dans une moindre mesure de Ramatuelle.

⁷ La Comcom ajoute que "ces critères d'analyse ont fait l'objet de publication par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) dont les illustrations sont reprises dans le rapport de présentation et sont régulièrement cités dans les jurisprudences.

Ce que disait le Préfet

Il demande la suppression des autres SDU situés à l'intérieur de la limite des EPR

Ce que répond la Comcom

La Comcom propose de supprimer les secteurs cités dans l'avis du Préfet "qui ne répondraient pas de manière suffisante aux critères d'un secteur déjà urbanisé tel que défini dans le SCoT" et rappelle que la loi n'interdit pas l'identification d'autres SDU en tant que tels dans les EPR. La demande de suppression des autres SDU situés à l'intérieur de la limite des EPR n'est donc pas fondée d'autant que cette limite va être réexaminée.

Elle argumente à partir de l'article L.121 -8 du code de l'urbanisme qui "ne prévoit aucunement l'impossibilité d'identifier des secteurs déjà urbanisés dans les espaces proches du rivage ou dans la bande des 100m". Il encadre plutôt les modalités d'accueil de constructions nouvelles au sein de ces espaces, éléments qui sont précisés dans le SCoT.

5. Le Rayol Canadel

La commission d'enquête ajoute que "la distinction entre agglomérations, villages et autres secteurs déjà urbanisés (SDU) mérite d'être justifiée pour certains secteurs du SCoT et cite parmi d'autres exemples la ZAC de la Tessonnière ou il existerait des "incompatibilités entre les critères de définition des agglomérations et l'usage réel de ces zones identifiées comme agglomérées". Ce secteur n'est pas considéré dans le SCoT comme une agglomération existante mais comme une extension en continuité d'une agglomération existante, conformément aux modalités de développement émises par la loi littoral. Par ailleurs, le choix définitif de retenir cette extension tiendra compte des derniers éléments de jurisprudence intervenue sur le sujet". Durant l'enquête publique, la mairie du Rayol Canadel a clairement indiqué qu'elle abandonnait le projet de la ZAC de la Tessonnière dont le sort hors agglomération est ainsi réglé.

Retour sur l'avis Ghibaudo

Dans un mail à nos adhérents (07/01/22) Nous avons publié la contribution d'Olivier Ghibaudo, architecte au Rayol-Canadel. Voici les commentaires qu'en effectuent les rapporteurs.

"M. O.Ghibaudo émet un avis favorable sur le projet de modification du SCoT en précisant que ce document répond dans son ensemble à la demande de mise en conformité avec la loi ELAN . Cependant, les interprétations des services de l'Etat en ce qui concerne la définition et l'identification des différentes zones urbanisées devant être identifiées par le SCoT au regard de l'article L121-8 du CU lui paraissent excessives et erronées. L'interprétation des services de l'Etat quant à la qualification de la forme d'urbanisme de la commune du Rayol-Canadel semble remettre en cause la réalité de la qualité d'agglomération de l'ensemble des zones urbanisées de cette commune, en oubliant la réalité historique de la création et de l'évolution de la commune. Trois exemples sont développés par M. Ghibaudo⁸.

⁸ Les zones urbanisées de la commune du Rayol-Canadel constituent une seule et même agglomération (le lotissement du RAYOL 1925 et de la Louve 1926 en annexe 1 ; le programme d'aménagement PIELAT de 1951 en annexe 2 ; Le Plan d'Urbanisme Directeur de 1970 en annexe 3). Aujourd'hui, le périmètre de cette agglomération est bien défini et bordé de zones naturelles à l'est, au nord et à l'ouest, créant de fait des coupures d'urbanisation établies et pérennes. La pointe de Malpagne, secteur sensible, est classée en zone naturelle pour sa préservation bien qu'il y ait quelques constructions sur de grands terrains. Les cartes des annexes 4 et 5 montrent de manière claire, la densité, la continuité et l'homogénéité de la zone urbaine, lui conférant ainsi la qualification d'agglomération et qu'il convient de reconnaître ;

Commentaire du rapport

“ L’avis du Préfet ne mentionne pas d’avis contraire à l’identification des espaces urbanisés du Rayol Canadel en agglomération existante où le principe d’extension limitée de l’urbanisation vaut en espace proche du rivage”.

Autre commentaire du rapport applicable à notre commune.

“Ainsi, force est de reconnaître que la notion de proximité du rivage, au cœur du terme Espace Proche du Rivage est trompeuse. En fonction du contexte local, les EPR peuvent s’étirer jusqu’à 5 km à l’intérieur des terres. De plus, dans le temps qui nous a été imparti, notre démarche a procédé par sondages et ne prétend pas à l’exhaustivité. Autrement dit, considérer, comme dans la page 42 du dossier de modification du SCoT, qu’ “au delà de cette bande d’un kilomètre , il peut être convenu que l’attrait du rivage n’est plus effectif et marque une limite à l’ambiance maritime et à l’intérêt de la proximité de la mer” nous semble trop réducteur, car trop forfaitaire d’une part, et ne pas suffisamment prendre en compte les critères de définition des EPR, y compris dans leurs évolutions jurisprudentielles d’autre part. La commission recommande donc vivement l’abandon de ces limites forfaitaires relatives à une notion de proximité dont on a vu toute l’ambiguïté au profit d’une étude plus précise basée notamment sur les notions de covisibilité, mais pas exclusivement.

Ce “pas exclusivement” ouvrirait-il une porte... ? Ainsi sur la constructibilité dans les Espaces Proches du Rivage : “que ce soit avec la Loi Littoral d’origine ou avec la Loi ELAN l’amendant, l’objectif de protection des EPR reste globalement le même et vise à contenir l’urbanisation, ce qui ne signifie pas interdire toute évolution”.

Le SCoT d’origine prévoyait que les EPR seraient compris dans une zone de 1km à partir du rivage. Critiqué par le Préfet ce “forfait” sera abandonné au profit d’une interprétation plus large lors du prochain SCoT. Cela concernera évidemment le Rayol Canadel⁹.

Commentaire de la Comcom

“La Comcom prévoit une nouvelle délimitation des EPR pour tenir compte des avis émis. Cette redéfinition concernera plus particulièrement et combinera les 3 critères reconnus par les jurisprudences et les directives ministérielles :

- notion de covisibilité,
- distance du rivage et
- nature des espaces concernés.

Elle relève l’abandon de la référence à une bande d’un km de profondeur au-delà de laquelle la notion d’EPR perdrait forfaitairement sa substance”.

Un gros travail d’études cartographiques et de terrains devra donc être entrepris surtout si la Comcom accède à l’injonction de la DDTM selon laquelle cette délimitation doit être réalisée sur tout le littoral de la Comcom et non pas simplement sur cinq communes. Ces travaux **impacteront fortement l’économie du projet de modification du SCoT.**

⁹ Mais aussi , Cavalaire, la Croix Valmer et St Tropez et dans une moindre mesure Ramatuelle

F. La délimitation des agglomérations

Rappel de la contribution ADREER ¹⁰

“L’extension urbaine n’est permise qu’à l’intérieur des périmètres urbains existants. Ceci favorise les communes qui ont déjà un étalement urbain important, ce qui n’est pas le cas de la commune du Rayol-Canadel, étant donné son territoire escarpé. La densification résultante va inévitablement agir sur les valeurs foncières et immobilières et donc sur les possibilités de loger sur place la population active locale. L’ADREER estime que le territoire communal doit être considéré dans le SCoT comme un Secteur Déjà Urbanisé ou SDU. Etant donné son caractère très étalé le long de la côte (3,6 kms), avec tout au long de la route les différents services, L’ADREER souhaite en outre que le SCoT identifie avec précision des secteurs susceptibles de recueillir des centrales de production d’énergies renouvelables”

Réponse des rapporteurs

L’agglomération ne se limite pas à la zone UA du village mais **englobe l’intégralité de la continuité bâtie de part et d’autre du village**. Il appartiendra à la commune dans son PLU de déterminer plus précisément les limites de l’agglomération. Le sujet sur le développement des centrales de productions d’énergies renouvelables ne fait pas l’objet de la présente modification. Le SCoT encadre déjà par ailleurs le développement des équipements photovoltaïques au sol.

Rappel de la contribution de J. PLENAT, maire de la commune du Rayol-Canadel ¹¹ (extraits)

- La commune du Rayol a, depuis toujours, élaboré ses documents d’urbanisme avec pour objectif de protéger son paysage qui fait sa richesse.
- La commune accepte d’annuler la ZAC de la Tessonnière qui sera mise en zone naturelle, de sorte que les limites de l’urbanisation correspondent aux limites des secteurs déjà urbanisés (UA, UB, UC et UN). Ces limites resteront figées.
- Les services de l’Etat demandent que la limite des EPR s’étende jusqu’à la crête (soit entre 1km et 1,4 km du rivage). Ainsi, les EPR couvriraient toute la commune. Cette modification est envisageable en considérant que les règles de constructibilité dans les EPR ne s’appliquent pas dans les secteurs déjà urbanisés.
- La notion d’agglomération s’applique sur les secteurs déjà urbanisés du village
- La constructibilité devrait s’appliquer dans les zones déjà urbanisées pour les constructions nouvelles sur les terrains non bâtis. Les réalisations d’aménagements et d’équipements d’intérêt général seraient toujours autorisés en zone U comme en zone N. Des secteurs protégés inconstructibles seraient ajoutés dans la bande des 100m afin de protéger toujours plus le paysage du bord de mer.

Commentaire des rapporteurs

“Dans son avis sur le projet de modification, le sous-préfet ne remet pas en question l’identification des espaces urbanisés du Rayol -Canadel comme une seule et même agglomération existante. De fait, le recul éventuel de la limite des espaces proches du rivage implique d’avoir une extension limitée de l’urbanisation et n’entraîne pas un principe d’inconstructibilité”.

¹⁰ Selon la formulation du rapport

¹¹ Formulation du rapport

6. Conclusion

Entre tous les intervenants d'un schéma territorial, Etat et ses services, intercommunalité, communes, associations et autres publics avertis ou non, et en définitive, ceux qui ont le dernier mot, les juges quand ils sont saisis, la place est grande pour l'interprétation... en fait les interprétations ... de textes complexes, imbriqués les uns dans les autres, avec parfois la porte ouverte aux interprétations opposées, il sera difficile de s'y retrouver.

La nécessité d'élaboration d'un nouveau SCoT nécessitera encore plus de vigilance de la part de tous les intervenants. En attente du nouveau document les décisions d'urbanisme seront encore fragilisées et susceptibles d'être remises en cause par l'Etat ou/et le juge. En clair cela signifie qu'une période d'incertitude de 2 à 3 ans minimum va encore se profiler le temps de l'étude, voire plus si l'on prend en compte le télescopage des élections municipales à venir. L'incertitude viendra forcément perturber potentiellement tout projet intercommunal ou communal et par conséquent du Rayol Canadel!

L'approbation de la modification du SCoT est prévue dans le courant de l'année 2022 (après une nouvelle procédure de consultation et une enquête publique), le SCoT devrait donc être exécutoire d'ici la fin de l'année. Son évolution envisagée afin d'intégrer les nouvelles dispositions issues de la loi Climat et Résilience n'empêchera pas sa mise en œuvre à travers les PLU dans les prochaines années. Par définition, les documents de planification sont continuellement en évolution afin d'intégrer les nouveaux textes de loi et les avancées en termes de connaissance.

Si l'ADRER a permis d'y voir un peu plus clair, ou d'y avoir levé un peu d'obscurité...

Achévé de rédiger le 14/04/2022

L'assemblée générale de notre association 22 avril 2022 sera l'occasion de faire le point sur ce dossier grâce à la participation de la communauté des communes du Golfe de Saint-Tropez sur ce thème crucial