



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU VAR

**Direction
départementale
des territoires
et de la mer
du Var**

Service Planifications et Prospective
Pôle Animation et urbanisme

Toulon, le 20 DEC. 2019

Le préfet

à

Monsieur le Président de la communauté de
communes du Golfe de Saint-Tropez

Objet : SCoT approuvé – Suspension du caractère exécutoire en application de l'article L. 143-25 du code de l'urbanisme

Référence : Délibération du 2 octobre 2019, reçue en Préfecture le 23 octobre 2019

Vous m'avez adressé, conformément aux dispositions de l'article L. 143-24 du code de l'urbanisme, le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) Golfe de Saint-Tropez, approuvé par votre conseil communautaire le 2 octobre 2019.

Sur le fondement de mon avis du 20 février 2019, des différentes réunions avec vos services, et des conclusions de la commission d'enquête, le document appelle les observations suivantes, auxquelles il conviendra d'apporter une suite.

1/Mise en conformité avec la loi ELAN

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN) précise que le SCoT doit décliner la loi littoral, conformément à l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme.

Il a été constaté, dans mon avis du 20 février 2019, que le SCoT ne répondait pas aux attentes de la loi ELAN, et il a donc été demandé :

- de définir les notions d'agglomération et de village indépendamment ;
- de déterminer les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés, prévus à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;
- de supprimer les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (HNIE).

Lors de l'enquête publique, vous vous êtes engagés à mettre le SCoT en conformité avec la loi ELAN pour son approbation, à l'issue de l'enquête publique, sans remettre en cause l'économie générale du projet. Cet engagement de mise en conformité n'est que partiellement atteint.

Tout d'abord, les notions de village et agglomérations ont bien été distinguées. En revanche, la définition donnée de l'agglomération existante (page 41 du Document d'orientations et d'objectifs – DOO) est très extensive.

Adresse postale : Préfecture du Var - DDTM - Boulevard du 112ème Régiment d'Infanterie CS 31209 - 83070 TOULON CEDEX
Accueil du public DDTM : 244 avenue de l'Infanterie de Marine à Toulon
Téléphone 04 94 46 83 83 - Fax 04 94 46 32 50 - Courriel ddtm@var.gouv.fr
www.var.gouv.fr

Elle recouvre pour partie en effet « les ensembles à caractère urbain mixte ou monofonctionnel ne comprenant pas de centre-ville ou village, mais regroupant au sein d'une densité significative de constructions, des fonctions polarisantes, économiques, commerciales, touristiques, associées parfois à du résidentiel ».

Le DOO ne justifie pas cette définition et le tome 5 du rapport de présentation (RP) ne développe aucunement la méthodologie utilisée pour l'élaboration de la liste des agglomérations existantes (pages 42 et 43 du DOO).

De plus, les critères jurisprudentiels concernant les zones d'activités ne sont pas repris, à savoir :

- la présence de plus de 40 constructions,
- le fait que ces constructions aient différents usages : industriel, commercial et d'habitation,
- l'existence de voies d'accès internes.

Ainsi, la définition très générale donnée par le SCoT permet de qualifier d'agglomération toute zone d'activité économique. Le SCoT liste d'ailleurs, en page 43 du DOO, le secteur de Valensole à Cogolin comme une agglomération existante. Or, ce secteur n'est pas d'une densité significative et ne comporte quasiment pas d'habitations. Il ne peut répondre à la définition d'agglomération. De même, les espaces d'équipements publics de Pardigon et de La Carrade à Cavalaire ne peuvent être qualifiés d'agglomération existante.

Ensuite, une définition est donnée des « autres espaces urbanisés ». Ces espaces ne correspondent pas aux secteurs déjà urbanisés de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, puisqu'ils concernent les communes littorales et rétro littorales. La définition reprend donc seulement une partie des critères posés par la loi. La création de cette notion ne clarifie pas l'intégration par le SCoT de la loi ELAN qui demande de déterminer les agglomérations, villages et les autres secteurs déjà urbanisés.

De surcroît, lorsque ces autres espaces urbanisés se situent dans les communes littorales, les dispositions de l'article L. 121-8 doivent s'appliquer. Elles disposent en effet que « les constructions et installations peuvent être autorisées, *en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13*, 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 ».

Pourtant, le tableau, en page 43 du DOO, liste des autres espaces urbanisés se situant entièrement en espace proche du rivage, comme le hameau de Bonne terrasse, l'Escalet et le Pinet à Ramatuelle, ou les Mûres à Grimaud, ou encore le Golf Est à Sainte-Maxime.

Enfin, la liste des autres espaces urbanisés semble très importante au regard des objectifs de consommation d'espace du SCoT et des secteurs peuvent être identifiés comme des secteurs d'habitat diffus, surtout dans les communes littorales. Par exemple, les parcs de la Moutte et de Saint Jaume à Saint-Tropez constituent de l'habitat diffus qui ne peut constituer le support d'une extension de l'urbanisation.

Au sein des agglomérations ou villages existants identifiés, il y a également des poches d'habitat diffus qui ne peuvent être le support d'une urbanisation comme les secteurs d'Ay, Cap Saint-Pierre et les Marres à Saint-Tropez.

Vous englobez également les hameaux historiques et les HNIE dans les autres espaces urbanisés. Or, ces notions ont une définition et des critères propres et ils doivent demeurer exceptionnels. Par conséquent, il convient de les distinguer des autres espaces urbanisés. Vous avez en outre proposé, lors de l'enquête publique, de ne conserver que le projet de HNIE de Ramatuelle, inscrit au PLU, tout en précisant que celui-ci devra être réalisé avant le 31 décembre 2021. Bien que le schéma de

l'accueil du développement futur n'identifie qu'un seul projet de HNIE, le DOO (page 45) précise que cette identification est non exhaustive, ce qui va à l'encontre de vos engagements.

De manière générale, il serait nécessaire que les éléments contenus dans le tableau établi en pages 42 et 43 du DOO, soient justifiés dans le tome 5 du RP et dans le DOO. Le SCoT aurait dû fournir une étude plus approfondie des critères retenus en les confrontant aux secteurs choisis. De surcroît, une liste incomplète de critères ne peut suffire à qualifier tous ces secteurs d'autres espaces urbanisés.

Le SCoT approuvé n'est donc pas conforme à la loi ELAN et une réelle mise en conformité du document avec la loi ELAN s'avère donc nécessaire.

2/La loi littoral

L'extension de l'urbanisation

Vous souhaitez développer certaines communes en étendant l'urbanisation en continuité de ces agglomérations, notamment par l'identification de sites de développement ou secteurs préférentiels d'extension de l'urbanisation existante. Or, cette extension d'urbanisation dans certains cas est contraire à la loi littoral puisqu'elle se fait en discontinuité.

Ainsi, vous identifiez le secteur situé au nord-ouest de Grimaud en site de développement mixte (équipements, résidences principales et activités économiques). Portant, ce secteur situé entre deux routes départementales (D558 et D48) est analysé comme de l'habitat diffus. En effet, la D558 constitue une barrière physique à l'extension de l'agglomération et la très faible densité des parcelles situées à l'ouest de cette route et la distance importante entre les habitations sont révélatrices de mitage. De plus, ce secteur est entouré de champs, d'espaces boisés ou de prés, c'est-à-dire d'espaces naturels et agricoles.

Il n'est donc pas possible de prendre appui sur cette zone pavillonnaire diffuse pour étendre l'agglomération de Grimaud. Conformément à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, ce secteur ne peut être identifié comme un secteur de développement mixte, car il se situe en discontinuité de l'agglomération.

Vous identifiez également l'espace agricole de la « Pierre plantée » à Sainte-Maxime à l'intérieur de la limite urbaine, dont la limite à l'urbanisation est à conforter et préciser dans les PLU. Ces limites doivent être revues et le secteur doit être sorti de l'enveloppe urbaine. En effet, il convient de réduire la consommation des terres agricoles et ce secteur se situe en discontinuité de l'agglomération. En effet, la route départementale D25 constitue une barrière sur la partie ouest de l'espace agricole, au sud le site est bordé par un massif boisé qui constitue une coupure avec l'équipement sportif, et au nord s'étend un vaste espace naturel. Ce secteur agricole doit donc être préservé de toute urbanisation.

Enfin, le secteur des Marres, sur la commune de Saint-Tropez, situé à l'ouest de la D93, est positionné comme site de développement mixte. Or, ce secteur à dominante naturelle se situe entre deux zones pavillonnaires au nord et au sud. La zone pavillonnaire au sud de ce site est déterminée comme une agglomération. Or, il s'agit d'une zone d'habitat diffus avec des limites physiques claires : la D93 à l'est, des champs au sud, des boisements à l'est et la zone naturelle au nord. La densité des parcelles est très faible et la distance entre les habitations est importante. Le site de développement projeté se situe donc en discontinuité de l'agglomération et ne peut prendre attache sur de l'habitat diffus conformément à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

Les coupures d'urbanisation

L'avis de l'État précité souligne l'évolution non motivée des coupures d'urbanisation des secteurs de Pardigon et de Vergeron sur la commune de Cavalaire-sur-mer.

La réduction de la coupure d'urbanisation de Pardigon n'est toujours pas argumentée. Les espaces artificialisés en sont exclus selon le DOO, et le tableau classe à tort les espaces publics de Pardigon en agglomération existante. Ce classement est incohérent avec la coupure d'urbanisation et risque de la mettre davantage en péril. La coupure d'urbanisation initiale doit être restaurée.

La page 11 du tome 5 du RP justifie la suppression de la coupure de Vergeron par la présence d'une urbanisation diffuse. Or, il n'y a que quelques habitations qui ne remettent pas en cause le caractère naturel du couloir de verdure composant la coupure. Ce secteur par ailleurs n'est pas plus urbanisé que le secteur d'Héraclée, qui est maintenu en coupure d'urbanisation. La justification de la suppression n'est pas suffisante.

Quant aux coupures d'urbanisation identifiées par l'État sur le secteur de Pampelonne au nord et au sud du secteur de Salagrue, elles sont toujours identifiées comme espaces de respiration. Vous soulignez que ces secteurs étaient déjà déterminés par le SCoT initial comme des espaces de respiration, mais cette notion, bien que définie dans le DOO (page 18), est une notion locale et ne correspond pas à un secteur faisant l'objet d'une protection particulière dans le cadre de la loi littoral. De plus, la révision du SCoT est l'occasion de réétudier ces espaces et de les qualifier de coupures d'urbanisation puisqu'ils en présentent les caractéristiques, de part notamment le caractère exceptionnel du site et une décision de justice qui va dans ce sens.

Les espaces proches du rivage

Les trois critères de délimitation des espaces proches du rivage (distance, co-visibilité et caractéristiques des espaces) sont les critères qui prévalent. Le SCoT approuvé (page 21 du DOO, et page 12 du tome 5 du RP) maintient, pour délimiter la distance au rivage, la distance moyenne d'un kilomètre, comme référence. Or, comme l'indique mon avis ce critère est inapproprié, il vaut mieux retenir le critère de portée de vue. De plus, les limites cartographiques des EPR ont été réduites sur plusieurs secteurs par rapport à l'étude menée par l'État, notamment du Rayol Canadel à Saint-Tropez. Cette délimitation des espaces proches du rivage (EPR) n'est pas assez justifiée et le SCoT ne comporte pas d'étude pour les déterminer.

Le principe établi par la loi littoral demeure : l'extension de l'urbanisation au sein des espaces proches du rivage doit être limitée, justifiée et motivée.

Le SCoT classe les EPR en trois catégories : les espaces littoraux sensibles, les espaces littoraux de développement urbain stratégique et les espaces neutres. Les espaces stratégiques de développement susceptibles d'être densifiés de manière significative sont donc contraires à la loi littoral.

Le tome 5 du RP (page 12) précise que le recours à une extension significative « ne peut qu'être motivé uniquement par une réponse aux besoins identifiés dans le SCoT notamment en matière d'accueil de résidences principales, de développement économique et de modernisation des activités touristiques ».

De plus, Le SCoT renvoie aux PLU la justification du recours à un développement plus significatif pour répondre aux besoins du SCoT, en adéquation avec ses orientations.

Or, une définition précise de l'urbanisation limitée dans ces espaces stratégiques doit être donnée par le SCoT et non les PLU. Ainsi, la commission d'enquête a confirmé que ce n'est pas aux PLU de fixer les limites d'urbanisation dans les espaces littoraux mais bien au SCoT dont c'est la compétence exclusive. Cette définition doit prendre en compte les caractéristiques de l'urbanisation existante sur ces sites et les risques inondation et submersion marine connus.

En outre, conformément à l'article L. 141-6 du code de l'urbanisme, le DOO devant arrêter par secteur géographique des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, et décrire, pour chacun d'entre eux, les enjeux qui lui sont propres, ces espaces doivent être intégrés dans ces objectifs.

Une étude plus approfondie doit donc être menée pour les cinq sites identifiés comme des espaces littoraux de développement urbain stratégique.

Concernant plus particulièrement le site de l'ancien hippodrome à Cogolin (Yotel), il a été confirmé que l'extension de l'urbanisation ne pouvait être que limitée, on ne peut donc y concevoir un développement urbain stratégique. La commission d'enquête (pages 50 et 51 du rapport d'enquête publique) a souligné que le classement d'un tel site en espace littoral de développement urbain stratégique « permettrait l'urbanisation par intensification d'un terrain de 13,5 hectares, parc boisé aux essences remarquables qui constitue le seul espace naturel dans un secteur déjà très fortement urbanisé ». Ce projet est ainsi en contradiction avec l'orientation du DOO « maîtriser la densification sur les secteurs urbains sensibles d'un point de vue paysager » et l'objectif n°7 qui ajoute le point de vue patrimonial. La commission reprenant l'avis de l'Autorité environnementale estime que « le secteur de l'ancien hippodrome à Cogolin ne peut être considéré comme une extension limitée de l'urbanisation (absence de capacité identifiée par le SCoT, enjeux risques, de biodiversité et de paysage) » et conclut que le secteur, pour se conformer à la loi littoral, devrait être classé en espace littoral sensible.

Le SCoT n'a répondu que très partiellement à ces conclusions puisqu'il a classé uniquement les espaces occidentaux du site, limitrophes de la Gisclette, comme espaces littoraux sensibles. Les espaces bâtis de l'ancien hippodrome sont en revanche classés en espaces littoraux de développement urbain stratégique.

Vous ne répondez donc pas suffisamment aux observations formulées dans l'avis de l'État sur le volet de la loi littoral.

3/Croissance démographique et habitat

L'article L. 141-12 du code de l'urbanisme prévoit que le DDO doit préciser :

« 1° Les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par commune ;

2° Les objectifs de la politique d'amélioration et la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé [...] ».

Or, le SCoT approuvé ne propose qu'une répartition des objectifs de production de résidences principales par an par niveau d'armature (page 51 du DOO). Il renvoie la répartition par commune au PLH, alors qu'il s'agit de sa compétence et que la durée de ces deux documents de planification n'est pas la même.

De plus, les objectifs d'amélioration et de réhabilitation du parc de logements existants public ou privé ne sont pas indiqués dans le SCoT.

Il est donc souligné que le SCoT ne développe pas suffisamment le volet habitat et particulièrement les problématiques propres à son territoire, à savoir les logements saisonniers, la surreprésentation des résidences secondaires, la prise en compte du vieillissement de la population et surtout les dispositions de l'article 55 de la loi SRU qui s'appliqueront aux communes de plus de 3 500 habitants dès que la commune de Sainte Maxime aura atteint le seuil de population de 15 000 habitants.

4/ Consommation de l'espace

Le projet de SCoT arrêté a fixé un objectif de réduction de la consommation d'espace de 60 %, mais ce n'est pas suffisant puisque, contrairement aux dispositions de l'article L. 141-6 du code de l'urbanisme, il n'a pas fixé d'objectifs chiffrés par secteur géographique.

La commission d'enquête a donc formulé le souhait que l'objectif 25 du DOO soit complété par un tableau précisant la ventilation par commune de la consommation d'espace.

Là encore, vous n'avez répondu que partiellement à cette préconisation en insérant dans l'objectif 25 (page 40 du DOO) un tableau de l'estimation des besoins fonciers nécessaires à horizon 2030, par niveau d'armature urbaine, et non par commune.

La prise en compte du marché de la résidence secondaire et les infrastructures de transport ne sont pas ventilés. Le tableau ne distingue pas non plus la mobilisation du renouvellement urbain et l'extension urbaine.

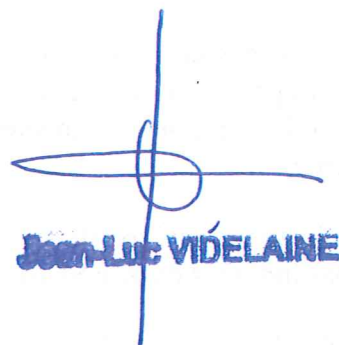
Le SCoT renvoie aux PLU la responsabilité de préciser à leur échelle ce potentiel foncier nécessaire en tenant compte de la combinaison du potentiel de renouvellement urbain et des besoins résiduels en extension, selon les objectifs définis par le SCoT et le PLH en matière de production de résidences principales, d'optimisation du foncier, de localisation préférentielle du développement et des limites de l'urbanisation.

Cette analyse aurait dû être produite dans le cadre du SCoT, ou à minima le SCoT aurait pu préconiser une étude en la matière, à son échelle, pour démontrer qu'il atteint ses objectifs en matière de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

En conclusion, le SCoT approuvé, constitue l'aboutissement d'une démarche partenariale large qui vous a permis de définir et de partager l'ambition et les projets de la communauté de communes du Golf de Saint Tropez. C'est un document de grande qualité mais, bien que des efforts importants aient été fournis, je le dois de constater qu'il n'est toujours pas en totale conformité avec la loi ELAN et la loi littoral et ne démontre pas suffisamment une consommation économe de l'espace.

En application de l'article L. 143-25 du code de l'urbanisme, je vous invite à prendre en considération mes observations afin de mettre votre document en conformité avec la loi ELAN et la loi littoral. Votre SCoT ne sera exécutoire qu'après transmission de ces modifications demandées.

Si vous souhaitez contester ma décision, vous disposez d'un délai de deux mois à compter de sa notification pour saisir le Tribunal administratif de Toulon.



Jean-Luc VIDELAINE