

EXTRAIT DU REGISTRE DES DECISIONS DU BUREAU SYNDICAL

SEANCE DU BUREAU SYNDICAL DU 22 JUILLET 2016

Présents :

Agglomération Côte basque-Adour : M. BERARD
Communauté de communes du Seignanx : M. GUILLOTEAU
Communauté de communes Nive Adour : M. LARROQUE et M. BIDEGARAY.
Communauté de communes Errobi : M. CARPENTIER.
Communauté de communes Pays de Hasparren : M. DONAPETRY
Communauté de communes Pays de Bidache : Mme BEHOTEGUY et M. COHERE.

Excusés :

Agglomération Côte basque-Adour : Mme MOTSCH, M. LACASSAGNE et M. VEUNAC
Communauté de communes du Seignanx : M. LARRE
Communauté de communes Errobi : M. BRU
Communauté de communes Pays de Hasparren : M. JOCOU

Président de séance : M. Marc BERARD, président en exercice

<p>Date d'envoi de la convocation : 15/07/2016 Membres du Bureau en exercice : 14 Membres du Bureau présent : 8 Membres votants (présents ou représentés) : 11</p>
--

Le Bureau s'est réuni au siège du Syndicat mixte du SCoT, 19 rue Jean Molinié 64100 BAYONNE – en session ordinaire.

Décision n°2016 - 08 – Urbanisme : Avis sur le projet de plan local d'urbanisme de la Communauté de communes du Seignanx

La loi n°2010-874 du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement (ENE) dite « Grenelle 2 » a initié la généralisation des PLU intercommunaux, pour faciliter une meilleure articulation entre les politiques sectorielles liées à l'aménagement du territoire.

La communauté de communes du Seignanx a arrêté son projet de PLUi le 20 avril 2016.

Dans le cadre de la consultation des Personnes Publiques Associées et des communes, le Syndicat Mixte du SCoT de l'Agglomération de Bayonne et du Sud des Landes doit formuler un avis sur le projet de PLUi de la communauté de communes du Seignanx. Cet avis devra être rendu avant le 20 août 2016 (courrier reçu au syndicat le 20 mai 2016).

La finalisation de ce premier PLUi est un moment important pour notre territoire. Car le PLUi demeure l'outil le plus adapté pour concrétiser la plupart des orientations et objectifs du SCoT. Ce document attire donc légitimement tout l'intérêt et la bienveillance du Syndicat.

A l'interface entre le projet de territoire et le projet urbain, le PLUi permet la synthèse entre une politique d'urbanisme communautaire, plus ambitieuse que la somme des intentions communales, et la cohérence des politiques publiques de la collectivité.

Composition du projet de PLUi arrêté:

- Le PLUi signifie l'instauration d'un seul PLU sur l'ensemble du territoire du Seignanx (8 communes)

- Ce PLUi intègre le PLH
- Ce PLUi comporte les pièces suivantes :
 - Un rapport de présentation avec :
 - Un diagnostic territorial
 - Une analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis [*jointe ultérieurement*]
 - Une évaluation environnementale
 - Un PADD, expression politique du projet qui comprend deux axes :
 - Maîtriser le développement urbain
 - Préserver la qualité du cadre de vie
 - Des OAP, au nombre de 11 :
 - 1 OAP sur Ondres : aménager les espaces liés à la fréquentation de la plage
 - 2 OAP sur Saint Martin de Seignanx : cheminements doux et aménagement du secteur de Seguin
 - 7 OAP sur Tarnos : aménager le centre-ville ; préserver et valoriser le patrimoine et l'urbanisation traditionnelle ; intégrer les lotissements pavillonnaires dans la ville ; mettre en valeur les entrées de ville ; développer les transports en commun ; protéger et valoriser le milieu littoral ; préserver des coupures d'urbanisation ; résoudre le conflit port/tourisme/vie locale
 - Un POA (programme d'Orientations et d'Actions) qui comprend les mesures et informations nécessaires à la mise en œuvre de la politique de l'habitat
 - Un règlement qui comprend :
 - Un document écrit qui précise les dispositions applicables aux zones créées ;
 - Un document graphique qui délimite les différentes zones
 - Des annexes de nature très diverses (servitudes d'utilité publique, annexes sanitaires, schéma mobilité...)

L'avis du Syndicat doit porter sur la compatibilité du projet de PLUi avec le SCoT tel qu'approuvé le 6 février 2014.

Les grandes orientations du projet de PLUi du Seignanx, transmis le 20 mai 2016 pour avis au Syndicat Mixte du SCoT de l'Agglomération de Bayonne et du sud des Landes vont dans le sens des principes du SCoT.

Le Bureau syndical, après en avoir débattu et délibéré à l'unanimité des élus présents, considère néanmoins que pour examiner la compatibilité du projet avec le SCoT et évaluer la portée du PLUi, le Syndicat doit disposer de tous les éléments nécessaires à la compréhension du projet communautaire.

Le projet de PLUi, tel qu'arrêté le 20 avril 2016, suscite quatre réserves significatives :

1. La nécessité d'identifier les choix opérés par la collectivité

Pour évaluer la compatibilité du projet de PLUi avec le SCoT, le rapport de présentation doit comporter tous les éléments substantiels permettant de comprendre les choix opérés par la collectivité, comme le précise l'article R151-2 du code de l'urbanisme.

Pour être compatible avec le SCoT, le rapport de présentation doit, tel que demandé dans le DOO, exposer :

- une analyse de l'artificialisation des sols au cours des 10 dernières années;
- une estimation détaillée des besoins fonciers, adossée aux perspectives démographiques établies en compatibilité avec le SCoT ;
- une présentation du projet qui précise les potentiels de constructions de logements et donc d'accueil résidentiel dans l'enveloppe du renouvellement urbain ;

- une justification des besoins fonciers à des fins d'urbanisation, qui détaille les potentiels évoqués ci-dessus et la mobilisation de terrains en «extension urbaine» ;
- une présentation du règlement qui témoigne de la cohérence entre le projet urbain et sa déclinaison réglementaire (limitation de l'artificialisation, gestion des zones économiques, restriction drastique de la constructibilité en zone N et A, densification et extension limitée de l'existant dans les secteurs concernés par la loi littoral...).

Sans ces éléments le Syndicat ne peut apprécier :

- La concordance entre les objectifs d'accueil de population et de production de logements
- La pertinence des surfaces sollicitées et l'opportunité des secteurs de développement retenus
- La capacité constructible des tissus urbains existants, en fonction de leur diversité
- La maîtrise de l'urbanisation dans les quartiers constitués hors centralité
- Le contrôle drastique de la consommation foncière dans les zones agricoles et naturelles
- L'ampleur du rattrapage du déficit en logements sociaux
- La traduction opérationnelle du lien mobilité/habitat
- Le choix de la territorialisation du commerce dans les centralités
- L'organisation et l'étendue de l'offre économique
- L'existence d'une TVB infracommunale
- La déclinaison locale de la loi littorale
- La prise en compte des spécificités de formes urbaines des différentes centralités.

Autant d'analyses et d'objectifs qui conditionnent la compatibilité.

Le Syndicat demande donc à la communauté de communes du Seignanx de compléter en conséquence le rapport de présentation

2. La nécessité de limiter effectivement l'artificialisation dans les espaces agricoles, naturels et forestiers

Le SCoT interdit toute urbanisation nouvelle en zones naturelles et agricoles, et prescrit la maîtrise ferme de l'artificialisation liée aux extensions et réalisation d'annexes nouvelles dans ces secteurs protégés.

Sur le principe, le projet de PLUi s'attache également à préserver ces espaces mais les propositions réglementaires sont trop permissives pour garantir la compatibilité du PLUi avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier des zones A¹ et N².

Le Syndicat demande donc à la communauté de communes du Seignanx de reconsidérer les règles en vigueur dans les zones N et A pour y limiter concrètement les potentiels constructibles et les secteurs d'implantation des constructions. Démarche qui sera de nature à matérialiser son ambition de préservation des espaces nécessaires à l'activité agricole et forestière et plus globalement de préservation du cadre de vie.

¹ En zone A, le règlement prévoit pour toutes les constructions autorisées : une emprise au sol maximale de 40% de la superficie du terrain, une hauteur maximale de 9m (...)

² En zone N, le règlement prévoit pour toutes les constructions autorisées : une emprise au sol maximale de 20% de la superficie du terrain, une hauteur maximale de 9m (...)

3. La nécessité de décliner les principes de la loi Littoral

Pour le SCoT, le PLUi doit intégrer une analyse détaillée de la capacité d'accueil et décliner localement les grands principes de la loi Littoral (identifier les espaces proches du rivage, encadrer l'extension de l'urbanisation dans ces espaces... préserver la bande des 100m, les espaces remarquables et coupures d'urbanisation...). L'objectif visé est de mieux adapter la maîtrise du développement dans ces secteurs aux contextes locaux.

Le SCoT définit les espaces remarquables et les coupures d'urbanisation qui font sens à son échelle, ce qui ne doit pas exclure les compléments locaux.

Le projet de PLUi ne traite pas des capacités d'accueil.

De plus, les concepts d'espaces remarquables et d'espaces proches du rivage (EPR) font l'objet d'une confusion. Dans ce PLUi, les EPR concernent des zones non-urbanisées, alors que l'objectif de ce concept est d'identifier les espaces sous influence directe du littoral (composés de tissus urbanisés ou pas). Dans ces périmètres, les conditions de maîtrise de l'urbanisation sont à préciser tant pour les protéger que pour veiller à la qualité architecturale et paysagère de ces ensembles.

Dans le document graphique les EPR et les espaces remarquables sont traitées de la même manière : ils sont regroupés dans une même zone NL, sans distinction réglementaire entre les différentes notions. Enfin, sans justification le règlement en vigueur dans cette zone NL semble trop permissif³.

Plus globalement, le document graphique ne transcrit pas la déclinaison de la loi Littoral (bande des 100m, EPR, espaces remarquables ou coupures d'urbanisation),

Le Syndicat demande donc à la communauté de communes du Seignanx de compléter le projet de PLUi et de veiller à l'adéquation entre l'ambition affichée et sa concrétisation réglementaire.

4. La nécessité de limiter les implantations commerciales dans les zones économiques et de préciser les règles relatives à l'accueil du commerce

Pour le SCoT, le développement de zones d'activités économiques (ZAE) vise prioritairement l'accueil et développement d'activités productives, industrielles ou artisanales incompatibles avec l'habitat.

Ces zones peuvent également accueillir des activités de service facilitant le quotidien des entreprises et de leurs salariés (poste, restauration...), mais au-delà de 500m² le commerce de détail est exclu de ces zones.

Dans le projet de PLUi du Seignanx, toutes les zones dédiées aux activités économiques sont rassemblées dans un zonage « Ue ».

Dans ces zones le commerce n'est pas réglementé, il doit l'être pour être compatible avec le SCoT.

³ En zone NL (zone naturelle littoral), le règlement prévoit pour toutes les constructions autorisées : une emprise au sol maximale de 10% de la superficie du terrain sans maîtrise de la surface des annexes ou des extensions.

Le Syndicat demande donc à la communauté de communes du Seignanx de compléter le projet de PLUi en conséquence, en distinguant :

- Les sous-zones Ue dédiées à l'accueil d'activités productives, dans lesquelles le commerce de plus de 500m² doit être interdit ;
- Les zones dédiées à l'accueil préférentiel du commerce, en précisant quelles sont les occupations et utilisations du sol soumises à conditions particulières, en particulier pour les secteurs situés à l'intérieur du périmètre d'une ZACOM délimitées dans le SCoT. Le SCoT distingue le degré d'exigences en fonction du niveau d'attractivité des ZACOM, celles-ci doivent être reprises à minima ainsi que les exigences pour garantir la qualité urbaine, paysagère et environnementale.

Au-delà des réserves exprimées, le Bureau Syndical souhaite que tout soit mis en œuvre pour que le Seignanx se dote d'un document d'urbanisme solide juridiquement et en phase avec les ambitions communautaires.

Les recommandations suivantes ont vocation à étayer les suites du travail de la Communauté, pour améliorer la compatibilité du PLUi avec le SCoT.

1. Recommandations relatives au Rapport de Présentation

L'intégration de cartographies et d'illustrations faciliterait la compréhension de l'état des lieux, des enjeux et donc des choix de l'intercommunalité.

Le diagnostic gagnerait à cibler et développer les sujets à enjeux, pour que le lien avec le projet coule de source. Il est également important de resituer la collectivité dans le contexte territorial, à une échelle élargie.

En matière de démographie, il serait utile de capitaliser le diagnostic et la dimension prospective du PLH, pour exposer les dynamiques démographiques du Seignanx et les besoins des populations en termes de services et équipements. Ces besoins devant être déclinés en fonction des populations résidentes, saisonnières et des publics spécifiques.

En matière d'habitat, pour conforter l'intégration du PLH au PLUi et pour répondre aux objectifs du SCoT, il conviendrait de :

- montrer en quoi les objectifs retenus en matière de logements sociaux permettront de rattraper le déficit constaté,
- expliquer quelles sont les dispositions réglementaires retenues pour favoriser la production de logement social, tant pour les villes soumises aux objectifs SRU que dans les bourgs et villages non soumis,
- effectuer une analyse qualitative du tissu bâti existant et du parc de logements pour évaluer la capacité d'évolution de ceux-ci, en développement et en renouvellement.

En matière d'urbanisme, le diagnostic et les autres pièces du rapport de présentation devraient permettre de préciser l'identité urbaine et paysagère des divers tissus urbains du Seignanx, donc de chaque centralité, illustrer les enjeux et ainsi indiquer les objectifs des dispositions réglementaires retenues. Les études réalisées sur ces aspects méritent d'être capitalisées.

Autant d'arguments pour justifier les outils mis en œuvre pour maîtriser la consommation de l'espace et d'artificialisation. Ainsi, il faudrait expliquer les raisons qui ont amené à classer certains secteurs bâtis

en zone naturelle, préciser les surfaces d'urbanisation future et la distinction entre les zones AU « ouvertes » et AU « fermées »...

En matière de mobilité, si c'est un enjeu décisif pour l'évolution du Seignanx, il faudrait que chaque pièce du PLUi relaie cet enjeu. Dans le diagnostic, le sujet devrait être traité spécifiquement, pour rendre lisibles les problématiques et mieux les contextualiser en élargissant le périmètre du diagnostic. Car l'enjeu réside dans l'interdépendance du territoire avec ses voisins.

Une analyse de la hiérarchisation des voies pourrait justifier la densification de certains secteurs et la nécessité d'y développer les transports en commun...

Globalement, le PLUi gagnerait à capitaliser toutes les études déjà réalisées (EMD, PDU du STACBA, volet diagnostic du Schéma de mobilité...).

En matière de développement économique, à l'instar de la mobilité, les enjeux économiques gagneraient à être problématisés, également en élargissant la focale territoriale

De manière générale, il est nécessaire, dans toutes les pièces du PLUi, de distinguer les secteurs dédiés à l'accueil préférentiel des activités productives et les secteurs dédiés à l'accueil du « grand » commerce.

Dans le diagnostic, il serait utile :

- d'analyser le potentiel de développement dans le foncier à vocation économique existant et les réserves prévues pour répondre aux besoins futurs ;
- de hiérarchiser les zones économiques à vocation productive, en fonction de l'armature urbaine, en précisant leur rôle actuel et future dans le « portefeuille économique » du Seignanx ;
- de hiérarchiser les pôles commerciaux en fonction de leurs aires d'attractivité.

Dans la justification des choix, il est important, dans la continuité des objectifs du SCoT, de rechercher une montée en gamme en termes de qualité « urbaine » des zones économiques. Les règles qualitatives gagneront en portée juridique, si l'objectif est explicité dans le rapport de présentation et concrétiser dans les OAP. Pour rappel dans les ZACOM, le SCoT invite les collectivités à établir des plans guide pour préciser les attendus qualitatifs des nouveaux développements commerciaux.

Les grandes emprises foncières destinées à l'accueil de nouvelles activités sont à justifier.

En matière d'environnement

- le rapport de présentation devrait montrer comment le PLUi traduit la trame verte et bleue (TVB) du SCoT. Par ailleurs le SCoT invite les PLU à préciser cette TVB, par une TVB intra urbaine, à partir de la nature ordinaire ;
- il serait également utile de préciser ce qui a guidé le choix des outils réglementaires permettant la constitution effective de la TVB (EBC, éléments paysagers à protéger, évolution surface des EBC...)
- la déclinaison de la loi littoral mériterait d'être complétée tant par une description de la méthode utilisée que par l'explication de la spatialisation retenue pour le Seignanx et de la réglementation choisie pour assurer la protection des espaces. Par ailleurs, le dossier doit montrer sa compatibilité avec « le plan-plage »
- Le rapport de présentation pourrait également traiter la consommation énergétique, le potentiel de production d'énergie renouvelable, de la réduction des gaz à effet de serre, ...

2. Recommandations relatives au PADD

Le PADD transcrit le projet politique de la collectivité pour les 10 prochaines années. Sur le fond, comme sur la forme, le PADD doit donc permettre à chacun d'apprécier les ambitions de la communauté, et de mieux comprendre les règles qui encadrent les projets et actions nécessaires au développement que les élus souhaitent pour le Seignanx.

Malgré la clarté de la structure du PADD dans sa forme, il nous semble important que ce PADD expose plus clairement l'ambition politique des élus et qu'il soit illustré (cartes, schéma, photo...) pour mieux contextualiser et territorialiser où et comment se concrétisent les objectifs de la collectivité.

Pour échapper à la dimension souvent un peu réductrice de la déclinaison thématique, des textes introductifs exposant la transversalité des grandes ambitions permettrait de faire du lien entre les sujets. De même, le PADD pourrait s'enrichir d'éléments actuellement inscrits dans les OAP sectorielles.

3. Recommandations relatives aux OAP (orientations d'aménagement et de programmation)

La communauté de communes doit définir ses objectifs de qualité dans le PADD, les expliquer dans le rapport de présentation et mettre en place les moyens de les atteindre dans les OAP et le règlement.

Il serait utile de distinguer deux types d'OAP, les orientations thématiques et les orientations sectorielles :

- OAP thématiques : une OAP Habitat semble indiquée pour transcrire, entre autres, les objectifs du PLH ; une OAP Mobilité pourrait étoffer le projet...
- OAP sectorielles : pour rappel toutes les zones AU ouvertes doivent faire l'objet d'une OAP ; Parmi les OAP actuellement proposées, il faudrait veiller à vérifier leur opportunité.

4. Recommandations relatives au règlement écrit

La communauté de communes du Seignanx a saisi l'opportunité offerte par le nouveau code en vigueur qui permet d'établir un règlement plus souple dans sa forme.

Ce qui nécessite, du point de vue du SCoT, une grande rigueur dans la rédaction des règles à enjeux.

Le règlement écrit pourrait être plus explicite si les règles étaient déclinées par destination de constructions (notamment dans les zones naturelles et agricoles) et si les autorisations inscrites dans les préambules étaient réintégrées dans le corps des règlements de zones.

Une traduction règlementaire permettant d'éviter le pastillage de zones naturelles en zone agricole pourrait être trouvée.

Enfin, le préambule du tableau traitant des coefficients de biotope indique qu'est réglementée « la part minimale des surfaces imperméabilisées » or c'est bien la part minimale des surfaces non imperméabilisées qui est réglementée.

L'équipe du Syndicat reste à la disposition de la Communauté de communes du Seignanx pour expliciter les réserves et détailler les recommandations formulées ici, et plus globalement pour accompagner la collectivité autant que de besoin dans la poursuite de la procédure.

Pour le SCoT, doter le Seignanx d'un PLUi « fort et clair », est une réelle opportunité pour la Communauté de communes d'affirmer son positionnement stratégique, dans un bassin de vie en profonde recomposition.

Le Président



Marc BERARD

Le présent document est certifié exécutoire par le Président de la Communauté de communes du Seignanx le 04/08/2016.

Fait et décidé en séance les jours, mois et an que dessus, et le présent extrait certifié conforme au registre.

Certifié exécutoire le : 04/08/2016

Transmis au contrôle de légalité le : 04/08/2016

Acte certifié exécutoire



- Par publication ou notification le 04/08/2016
- Par transmission au Contrôle de Légalité le 04/08/2016