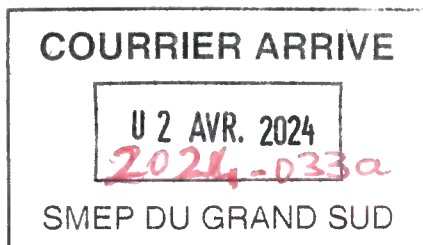




PRÉFET DE LA RÉUNION

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Direction de l'environnement de
l'aménagement et du logement

Affaire suivie par :
François VIAL
Tél : 02 62 40 26 59
francois.vial@developpement-durable.gouv.fr

Saint-Denis, le 28 mars 2024

Réf : 2024 - 0197

Le préfet de la région Réunion

à

Monsieur le Président du SMEP
16, rue Augustin Archimbaud
97410 SAINT-PIERRE

Objet : Avis de l'État sur le projet arrêté de SCoT modifié

PJ : Avis technique

Dans le cadre de la procédure de modification simplifiée initiée le 16 novembre 2020, vous m'avez transmis officiellement pour avis votre projet arrêté du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) modifié le 4 janvier 2024.

Après instruction de ce dossier, je vous prie de trouver ci-joint l'avis de synthèse de l'État sur le projet arrêté du SCoT modifié.

Mes services ont été régulièrement associés par vos soins et ont pu participer activement à différentes réunions techniques tout au long de la procédure pour aboutir à ce document arrêté. La qualité des échanges est à souligner. Celui-ci répond aux attentes de la loi ELAN en identifiant les SDU (nouvelle forme d'urbanisation) et en mettant à jour son armature urbaine en conséquence avec l'identification des villages et agglomérations.

L'avis de l'État doit être joint au dossier de mise à disposition du public. Pour l'État, associé à l'élaboration de ce document, il s'agit d'exprimer les commentaires et remarques techniques, de fond et de forme, que lui inspire la lecture du projet transmis, en veillant, en particulier, à sa cohérence interne et à sa parfaite compatibilité avec les objectifs d'intérêt général dont il détient la responsabilité et les documents supra-communaux. Il ne s'agit pas d'un avis formulé au titre du contrôle de légalité. Cette phase de la procédure n'intervient qu'ultérieurement sur la base du document définitif adopté par le SMEP Grand Sud et qui permettra d'apprécier les réponses qui ont été apportées aux recommandations relevées.

L'avis de l'État au projet de SCOT modifié arrêté est favorable, avec deux recommandations à prendre en compte avant l'approbation du document final et une observation.

Recommandation n°1

Il est recommandé de mieux justifier le choix des villages de rang 2 ne respectant pas la distance tampon de 40 mètres afin d'éviter une fragilité juridique, la présence de ravines séparant des secteurs urbanisés étant régulièrement appréciée par le juge comme une coupure d'urbanisation et non une continuité d'urbanisation.

Recommandation n°2

Le village de rang 2 n°53 présente une surface non bâtie et le village de rang 2 n°69 ne répond pas au critère (TRH ou zone constructible). Des compléments d'analyse doivent être apportés pour ces deux villages.

Observation

Le faible nombre de bâtiments pour les 5 SDU de moins de 15 bâtiments ne permet pas de distinguer nettement ces secteurs urbanisés de l'urbanisation diffuse, ce qui présente une réelle fragilité juridique. Ces SDU présentent un très faible enjeu de constructibilité (7 constructions possibles). Au regard de ce très faible potentiel, il appartient au SMEP Grand Sud d'apprécier du réel intérêt à maintenir ces 5 SDU.

Vous retrouverez le détail de ces recommandations ainsi que de l'observation en gras dans le corps de l'avis ci-joint.

Une vigilance est à conserver vis-à-vis des futures évolutions de PLU pour la mise en compatibilité avec le SCoT modifié. En effet les prérogatives du SCoT sont l'identification des potentiels SDU sur son territoire. Il appartient aux communes de délimiter précisément ces espaces (ou non selon leur projet urbain) avec tous les enjeux que cela comporte. Le rôle d'accompagnement de votre syndicat auprès des communes de leur territoire dans ce cadre reste primordial.

L'avis joint à ce courrier est un avis favorable avec recommandations à prendre en compte avant approbation du document modifié.

Mes services demeurent à votre disposition pour toute information complémentaire.

Le préfet,

Pour le Préfet et par délégation,
le secrétaire général

Laurent LENOBLE

Copie : sous-Préfecture de Saint-Pierre

Antenne Sud DEAL



Modification du Schéma de Cohérence Territoriale

du

SMEP GRAND SUD

Avis de l'État sur le projet arrêté le 26 décembre 2023

Sommaire

Préambule.....	2
I. Application de la loi ELAN au territoire du GRAND SUD.....	3
II. Le contenu modifié du SCoT.....	4
III. Détermination des agglomérations et villages.....	5
IV. Détermination des SDU.....	5
V. Modification du PADD.....	6
VI. Modifications du DOO.....	6
VII. Fiches par commune.....	6
VIII. Compatibilité aux documents supra.....	7
IX. Conclusion.....	7

Préambule

Le SMEP du GRAND SUD (regroupant la Communauté Intercommunale des Villes Solidaires (CIVIS) et la Communauté d'Agglomération du Sud (CASUD)) dispose d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) approuvé le 17 février 2020.

La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, a apporté des évolutions significatives en termes de perspective d'urbanisation pour les communes littorales, en modifiant la rédaction de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme issu de la Loi Littoral.

Dans l'état du droit antérieur à la loi ELAN, l'extension de l'urbanisation au sein des communes littorales n'était autorisée qu'en continuité des agglomérations et des villages existants ou en hameau nouveau intégré à l'environnement.

La loi ELAN a procédé à des ajustements de ce principe :

- La possibilité d'urbaniser sous forme de « hameau nouveau intégré à l'environnement » (HNIE) a été supprimée.
- La notion de « secteurs déjà urbanisés » (dénommés ci-après SDU) a été introduite. Au sein de cette nouvelle forme urbaine intermédiaire entre le village et l'urbanisation diffuse, une densification est possible à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics.

En application des dispositions de l'article L.121-3 du Code de l'urbanisme, « le schéma de cohérence territoriale précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions du présent chapitre [dispositions de la loi littoral]. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8, et en définit la localisation. » C'est l'objet de la modification proposée.

Le présent avis de l'État doit être joint au dossier de mise à disposition du public. Pour l'État, associé à l'élaboration de ce document, il s'agit d'exprimer les commentaires et remarques techniques, de fond et de forme, que lui inspire la lecture du projet transmis, en veillant, en particulier, à sa cohérence interne et à sa parfaite compatibilité avec les objectifs d'intérêt général dont il détient la responsabilité et les documents supra-communaux. Il ne s'agit pas d'un avis formulé au titre du contrôle de légalité. Cette phase de la procédure n'intervient qu'ultérieurement sur la base du document définitif qui sera adopté par le GRAND SUD.

L'avis de l'État s'attache ainsi à vérifier que le projet transmis ne comporte pas de principes ou de règles de nature à compromettre la réalisation ou l'application des politiques nationales initiées par la volonté des pouvoirs législatifs et exécutifs.

Les remarques et/ou recommandations formulées dans cet avis seront rehaussées en gras dans un souci de lisibilité.

ANALYSE DE LA PROCÉDURE SUIVIE ET COMPLÉTUDE DU DOSSIER

Le SMEP GRAND SUD a engagé la procédure de modification simplifiée le 16 novembre 2020. Son projet de modification du SCOT a été arrêté et transmis une première fois le 4 avril 2022. Le dossier a ensuite été complété. Le projet de modification ainsi complété a été arrêté le 7 novembre 2022 et transmis pour avis des services de l'État le 9 novembre 2022. **L'État a émis un avis favorable avec réserves le 7 février 2023.**

Vous avez alors fait le choix de reprendre en profondeur votre projet de modification du SCOT pour tenir compte des avis exprimés par certains maires. Cette reprise a fait l'objet de plusieurs réunions d'échanges avec les services de l'État, sous l'égide du sous-préfet d'arrondissement pour bien cadrer la démarche. Le projet de modification allégée a donc été de nouveau arrêté le 26 décembre 2023 et transmis pour avis aux services de l'État le 9 janvier 2024.

L'article 42 de la loi Littoral permet aux EPCI d'avoir recours à une « procédure de modification simplifiée prévue aux articles L. 143-37 à L. 143-39 du Code de l'urbanisme, afin de modifier le contenu du schéma de cohérence territoriale pour la mise en œuvre de la seconde phrase du second alinéa de l'article L. 121-3 du même code ou du deuxième alinéa de l'article L. 121-8 dudit code, et à condition que cette procédure ait été engagée avant le 31 décembre 2021».

Le dossier comprend l'ensemble des pièces obligatoires, y compris l'évaluation environnementale. Vous avez saisi pour avis l'autorité environnementale.

Vous avez aussi saisi la CDNPS qui a émis un avis favorable le 21 février 2024.

Il est rappelé ci-dessous la nomenclature des remarques des services de l'État :

Réserve : L'État demande que la collectivité apporte une réponse favorable pour des aspects réglementaires, dans le cas d'incompatibilité forte avec les documents supra. **Cette réserve est à lever avant l'approbation, car elle constitue une fragilité juridique et entraîne un fort risque de recours au stade du contrôle de légalité.**

Recommandation : L'État demande que la remarque soit suivie pour améliorer la prise en compte d'un enjeu ou d'une politique publique. Elle ne concerne que les sujets ne présentant pas une incompatibilité avec les documents supra ou une non-conformité réglementaire.

Observation : Pour aller vers un document plus lisible et plus opérationnel, l'État propose quelques corrections ou compléments pour améliorer la qualité du document.

I. Application de la loi littoral modifiée par la loi ELAN au territoire du GRAND SUD

Dans la partie introductive de son rapport, le SMEP GRAND SUD indique que les dispositions de la loi littoral à l'origine de cette modification simplifiée ne concernent que 7 communes sur 10. En effet, les communes de l'Entre-Deux, Cilaos et du Tampon ne sont pas des communes littorales.

De plus, la commune de Saint-Philippe possède l'intégralité de son espace bâti au sein des espaces proches du rivage tels que définis au SMVM (Schéma de mise en valeur de la Mer). Le SMEP a identifié pour cette commune uniquement les villages et agglomérations au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme .

II. Le contenu modifié du SCoT

Le rapport fourni aux services de l'État contient les parties suivantes :

- Le rappel du contexte ;
- Les éléments et données utilisés ;
- La modification du rapport de présentation pour déterminer les agglomérations et villages ;
- La modification du rapport de présentation pour déterminer les secteurs déjà urbanisés (SDU) et l'urbanisation diffuse ;
- La modification du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) ;
- La modification du Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) ;
- Les fiches par commune.

L'État n'a pas de remarque à formuler sur le contenu.

III. Détermination des agglomérations et villages

Le SCoT GRAND SUD propose de s'appuyer sur l'armature urbaine du SAR afin de garantir la compatibilité au SAR. Ainsi, au sein de la ZPU (zone préférentielle d'urbanisation), les pôles principaux, secondaires et villes relais identifiés au SAR sont classés comme agglomérations et les bourgs de proximité comme villages.

Au sein des villages identifiés, le SCoT GRAND SUD fait le choix de distinguer des villages de rang 1 et de rang 2 selon qu'ils soient situés ou non au sein de la ZPU.

Pour les villages de rang 2 situés en dehors de la ZPU, le SCoT a modifié les critères retenus en 2022. Deux conditions sont désormais nécessaires à leur identification :

- être en TRH ou avoir bénéficié par le passé de droits à construire (zone U ou Nb dans les POS) , y compris au sein des espaces proches du rivage (EPR) ;
- comporter au minimum 50 bâtiments.

De manière ponctuelle, la distance tampon définie de 40 mètres entre deux bâtiments a pu être élargie pour tenir compte de la réalité du territoire et de la cohérence du fonctionnement des lieux de vie. Il est indiqué que cela correspond à des entités homogènes et complémentaires qui assurent une fonction urbaine commune.

Recommandation n°1

Il est recommandé de mieux justifier le choix des villages de rang 2 ne respectant pas la distance tampon de 40 mètres afin d'éviter une fragilité juridique, la présence de ravines séparant des secteurs urbanisés étant régulièrement appréciée par le juge comme une coupure d'urbanisation et non une continuité d'urbanisation.

Recommandation n°2

Le village de rang 2 n°53 présente une surface non bâtie et le village de rang 2 n°69 ne répond pas au critère (TRH ou zone constructible). Des compléments d'analyse doivent être apportés pour ces deux villages.

En dehors de ces remarques l'État n'a pas d'autres observations à formuler vis-à-vis de ces éléments qui sont en cohérence avec le SAR en vigueur.

IV. Détermination des SDU

Le document se réfère aux dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme qui définit la distinction d'un SDU et d'une urbanisation diffuse : « *dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des 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. 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.* Il rappelle également que l'article L.121-3 du même code confie au SCoT la responsabilité de déterminer les critères d'identification de ces SDU. »

Dans ce cadre, la méthodologie d'identification des SDU est détaillée et claire. Le SCoT a modifié les critères retenus en 2022, il est proposé de retenir les faisceaux d'indices suivants :

- la continuité de l'urbanisation existante avec la présence d'une distance de 40 mètres entre les constructions existantes. De manière ponctuelle, cette distance a pu être élargie pour tenir compte de la réalité du territoire et de la cohérence du fonctionnement des lieux de vie ;
- un tissu urbain existant à dominante résidentielle ;
- une accessibilité fonctionnelle ;
- une desserte en réseaux techniques suffisante ;
- la présence d'au moins 15 bâtiments ;
- le classement en zone constructible (zone U) au PLU quel que soit le nombre de bâtiments recensés afin de reconnaître l'existence d'un lieu de vie ancien dès lors que ces sites ne soient pas impactés par le PPR.

Cette méthodologie conduit à identifier 89 SDU pour un potentiel de 256 logements en densification dont 5 SDU comportant moins de 15 bâtiments. Au-delà de la difficulté de différencier ces SDU de l'urbanisation diffuse, la capacité de densification offerte par ces SDU potentiels est faible (7 bâtiments pour ces 5 SDU).

Observation

Le faible nombre de bâtiments pour les 5 SDU de moins de 15 bâtiments ne permet pas de les distinguer nettement des secteurs urbanisés de l'urbanisation diffuse, ce qui présente une réelle fragilité juridique. Ces SDU présentent un très faible enjeu de constructibilité (7 constructions possibles). Au regard de ce très faible potentiel, il appartient au SCoT du Grand Sud d'apprécier du réel intérêt à maintenir ces 5 SDU.

V. Modification du PADD

Le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT est modifié par cette procédure. Il y a un bloc entier ajouté qui concerne l'identification des agglomérations, villages et SDU au sens de la loi ELAN. Les critères retenus pour cette identification sont bien repris afin d'encadrer clairement la constructibilité des communes littorales.

L'État n'a pas de remarque à formuler.

VI. Modifications du DOO

Quatre orientations du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) ont été modifiées dans le cadre de cette procédure.

L'orientation A.2a est complétée par l'identification des nouveaux espaces induits par la loi ELAN et la responsabilité des communes de délimiter les secteurs déjà urbanisés via leur PLU. Cette orientation est en cohérence avec le Code de l'urbanisme.

L'orientation A.2c traite des TRH. Les ajouts concernent les deux types d'espace pouvant être délimités en TRH à savoir les villages de rang 2 et les SDU. Il est rappelé que ces espaces devront être délimités par les PLU.

L'orientation A5a précise qu'au sein des SDU, il appartient aux communes de fixer les dispositions nécessaires à la préservation des milieux naturels et des continuités écologiques les plus remarquables dans leur PLU.

L'orientation B.4 vient juste préciser les possibilités de redéploiement permises par l'orientation B.2.

L'État n'a pas de remarque à formuler.

VII. Fiches par commune

Les nouvelles formes urbaines de chaque commune sont identifiées sur des cartographies lisibles dans l'évaluation environnementale.

Il n'y a pas de remarque particulière sur les agglomérations et villages identifiés sur les différentes communes.

En dehors des remarques faites ci-dessus concernant les villages de rang 2 et les SDU, l'État n'a pas d'autres observations à formuler sur ces éléments.

VIII. Compatibilité aux documents supra

Le SCoT modifié doit s'inscrire dans un rapport de compatibilité au SAR.

Le projet arrêté est compatible avec le SAR en vigueur.

IX. Conclusion

Le SMEP GRAND SUD a conduit cette procédure en respectant l'ensemble des étapes et délais réglementaires qui lui sont assignés. Les remarques et réserves formulés dans le précédent avis ont bien été pris en compte.

L'analyse du projet de document arrêté conduit à formuler deux recommandations et une observation. Celles-ci sont mises en évidence par caractères gras dans cet avis.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le SCoT arrêté fait l'objet d'un avis favorable de l'État avec quelques recommandations à prendre en compte.