



**Le projet de SCOT modifié arrêté appelle 2 réserves à lever avant l'approbation du document final en précisant les suites données et leurs justifications :**

- le SCOT identifie des secteurs déjà urbanisés (SDU) de moins de 20 bâtiments qui présentent un très faible potentiel de densification (1 à 2 habitations) ou des secteurs ne présentant aucun potentiel de densification. Cela ne permet pas de les différencier de l'urbanisation diffuse : ces identifications ne sont pas compatibles avec l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme et ces secteurs doivent être enlevés de la liste des secteurs identifiés ;
- le dernier paragraphe de l'orientation prescriptive, qui invite à recourir aux STECAL, n'est pas compatible avec l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme ;

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

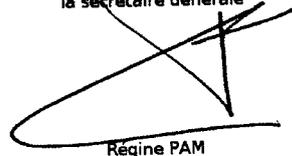
En dehors de ces réserves à lever, le document s'inscrit dans un rapport de compatibilité avec le SAR.

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 des communautés d'agglomérations auprès des communes de leur territoire dans ce cadre reste primordial.

**L'avis joint à ce courrier est un avis favorable avec réserves à lever avant approbation du document modifié.**

Mes services demeurent à votre disposition pour toute information complémentaire.

Pour le préfet et par délégation,  
la secrétaire générale



Régine PAM



# Modification du Schéma de Cohérence Territoriale

de la

## **CINOR**

Avis de l'État sur le projet arrêté le 9 décembre 2022



# Sommaire

.....	
Préambule.....	2
.....	
Détermination des agglomérations et villages.....	5
.....	
Détermination des SDU.....	5
.....	
Modification du PADD.....	6
.....	
Modifications du DOO.....	6
.....	
Fiches par commune.....	7
.....	
Compatibilité aux documents supra.....	7
.....	
Conclusion.....	8

# Préambule

La communauté d'agglomération de la CINOR dispose d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) approuvé le 18 décembre 2013.

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 » (dénommé 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 quand il sera adopté par la CINOR .

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

## **ANALYSE DE LA PROCÉDURE SUIVIE ET COMPLÉTUDE DU DOSSIER**

La CINOR a engagé la procédure de modification simplifiée le 8 avril 2021. Son projet de modification du SCOT a été arrêté et transmis pour avis des services de l'État le 13 décembre 2022.

L'article 42 de cette loi 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.

- La CDPENAF et la CDNPS seront également saisies pour avis avant une consultation du public.

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. Le contenu modifié du SCoT

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

- rappel du contexte ;
- éléments et données utilisés ;
- détermination des agglomérations et villages ;
- détermination des SDU ;
- modification du PADD ;
- modification du DOO ;
- fiches par commune.

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

## II. Détermination des agglomérations et villages

Le SCoT de la CINOR propose de s'appuyer sur l'armature urbaine du SAR avec 4 niveaux de polarité. 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.

Ensuite au sein des villages identifiés, le SCoT de la CINOR 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, trois conditions ont été jugées nécessaires à leur identification :

- être en TRH ;
- être en zone U au PLU en vigueur ;
- comporter au minimum 100 bâtiments.

À ce stade, l'État n'a pas de remarque à formuler vis-à-vis de ces éléments qui sont en cohérence avec le SAR en vigueur.

## III. 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 avec la présence de critères obligatoires et de critères renforçants. Parmi les critères obligatoires, on retrouve le tissu urbain à dominante résidentielle, la continuité de l'urbanisation existante, l'accessibilité fonctionnelle et la desserte en réseaux techniques.. Parmi les critères renforçants, on retrouve l'identification en TRH, Le classement en zone U au PLU, l'urbanisation existante (plus de 20 bâtiments), ainsi que la délivrance d'un permis d'aménager. Sur ce dernier point, l'État a été amené à accompagner favorablement ce volet spécifique qui concerne un lotissement assez dense prévu à Sainte-Marie (40 bâtiments et des

possibilités futures de densification). Les réseaux sont déjà présents et la construction à court terme permettent à ce futur lotissement d'être considéré comme SDU potentiel.

En dehors de cela, une remarque peut être formulée à l'encontre de cette méthodologie d'identification des SDU par le SCoT de la CINOR.

**La limite basse de 20 bâtiments pour permettre l'identification en SDU est utilisée comme critère renforçant mais devrait plutôt être un critère obligatoire.** La loi ne spécifie pas de nombre de bâtiments « plancher » pour entrer dans la catégorie SDU mais cela semble être indispensable pour différencier ce type d'espace de l'urbanisation diffuse. Il semble en effet difficile de considérer un groupe de 5 bâtiments comme autre chose que de l'urbanisation diffuse.

Cette méthodologie conduit à identifier 51 SDU pour un potentiel de 257 logements en densification dont 18 SDU sur des secteurs de moins de 20 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 voire nulle. De plus certains SDU à plus de 20 bâtiments n'offrent aucune capacité de densification, cela prive tout intérêt d'identification en SDU et doit rester de l'urbanisation diffuse. **Ces secteurs de moins de 20 bâtiments ainsi que ceux ne présentant aucune capacité de densification ne doivent pas être identifiés comme SDU.** Au vu des cartographies, certains SDU de moins de 20 bâtiments présenteraient la possibilité de « fusionner », cela leur donnerait plus de cohérence et de capacité de densification.

Cette réserve est à lever.

## IV. 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. **Seuls les critères renforçants sont repris ici. Il paraît opportun de reprendre aussi les critères obligatoires.**

Cette recommandation est à prendre en compte.

## V. Modifications du DOO

Les évolutions apportées au Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) sont contenues dans l'axe 1 intitulé « Les orientations générales de l'organisation de l'espace ».

L'orientation 1 « organiser le territoire autour de l'armature urbaine existante » 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 prescriptive correspondante intègre les nouveaux types d'espace au sein des TRH, à savoir les villages de rang 2 et les SDU. Il est rappelé que ces espaces devront être délimités par les PLU. **En revanche, le dernier paragraphe ajouté à cette orientation n'est pas compatible aux dernières évolutions réglementaires en date.** Le paragraphe est le suivant : « Pour les SDU ne relevant pas d'un TRH au sens du SAR, les PLU peuvent envisager des possibilités encadrées d'urbanisation sous forme notamment de STECAL. »

**La possibilité de recourir aux HNIE dans les communes littorales a pris fin au 1<sup>er</sup> janvier 2022 au vu de l'article 42 de la loi ELAN. Il n'est donc pas possible d'envisager le recours à ces formes urbaines pour les SDU.**

Cette réserve est à lever.

## VI. Fiches par commune

Les nouvelles formes urbaines de chaque commune sont identifiées sur des cartographies qui sont difficilement lisibles.

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

En dehors des SDU qui ne doivent pas être identifiés comme tels traités dans une réserve à lever dans le III. de cet avis, d'autres SDU proposés ont été identifiés comme problématiques pour les critères suivants :

**Les SDU n°1 et 6 proposés sur les communes de Saint-Denis et Sainte-Marie se situent en zone N et en continuité écologique du SAR.** Il est demandé à la CINOR de justifier l'absence d'impact sur la continuité écologique.

Cette recommandation est à prendre en compte.

## VII. Compatibilité aux documents supra

Le SCoT modifié doit s'inscrire dans un rapport de compatibilité au SAR. Le projet arrêté semble compatible au SAR en vigueur.

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

## VIII. Conclusion

La CINOR a conduit cette procédure dérogatoire en respectant l'ensemble des étapes et délais réglementaires qui lui sont assignés.

L'analyse du projet de document arrêté conduit à formuler plusieurs recommandations et réserves. Celles-ci sont mises en évidence par caractères gras dans cet avis. **Le document doit notamment lever les réserves principales suivantes avant son approbation :**

- le SCOT identifie des secteurs déjà urbanisés (SDU) de moins de 20 bâtiments qui présentent un très faible potentiel de densification (1 à 2 habitations) ou des secteurs ne présentant aucun potentiel de densification. Cela ne permet pas de les différencier de l'urbanisation diffuse : ces identifications ne sont pas compatibles avec l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme et ces secteurs doivent être enlevés de la liste des secteurs identifiés ;
- le dernier paragraphe de l'orientation prescriptive, qui invite à recourir aux STECAL, n'est pas compatible avec l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme ;

**Au regard de l'ensemble de ces éléments, le SCoT arrêté fait l'objet d'un avis favorable de l'État sous réserve de prise en compte des réserves et recommandations susmentionnées.**