

## Modification simplifiée du SCoT au titre de la loi ELAN

La *Conférence des Maires* du Pays d'Auray s'est réunie le mardi 09 mars 2021 à Plumergat, Espace des Hermines, de 9h30 à 12h30.

### 18 Communes et les 2 EPCI membres participants :

Locoal-Mendon, Crac'h, Plumergat, Locmariaquer, St Pierre Quiberon, Ste Anne d'Auray, Belz, Pluvigner, Bangor, Camors, Sauzon, Plouharnel, Saint Philibert, Houat, Quiberon, Carnac, Auray, Landaul, Brec'h, Locmaria, Communauté de Communes *Auray Quiberon Terre Atlantique* et Communauté de communes de *Belle-Ile-en-Mer*.

Communes excusées : Hoedic, Le Palais, Carnac.

Il s'agissait d'une nouvelle étape dans les réflexions préalables relatives à la modification simplifiée du volet « Littoral » du SCoT, en application de la loi dite « ELAN<sup>1</sup> ».

Cette modification consiste notamment dans la définition des modalités d'application de la loi « Littoral », et plus précisément dans la détermination des critères d'identification des « *villages* », « *agglomérations* » et autres « *secteurs déjà urbanisés* »<sup>2</sup>.

### En voici le relevé de décisions.

S'agissant des dits critères, la *Conférence des Maires* valide un principe général : aucun critère de détermination n'est utilisé seul. À des critères « socles », s'ajoutent des critères supplétifs selon les cas de figure, l'ensemble étant croisé avec un parti d'aménagement résultant des enjeux du territoire.

#### I. Critères quantitatifs :

- La *Conférence des Maires* considère que le **nombre de constructions** est un critère préalable (socle). Il ne se suffit pas à lui-même et il est pondéré différemment, selon qu'il s'agit d'une « *agglomération* », d'un « *village* » ou d'un « *SDU* », en fonction de critères quantitatifs supplétifs (ex : nombre et densité de logements) et de critères qualitatifs justifiés grâce au parti d'aménagement retenu par le SCoT.
- Quant à l'identification de « **seuils chiffrés** », permettant de « trier » les secteurs urbanisés entre « *Agglomération* », « *village* » et « *SDU* », la *Conférence des Maires* retient qu'ils doivent résulter d'une analyse croisée :
  - Du nombre et de la densité de constructions,
  - Du nombre et de la densité de logements.

Cette analyse et ses résultats sera soumise à l'approbation de la *Conférence des Maires*, de manière à faire émerger des critères quantitatifs « *de l'ordre de... ..aine...* ».

Ces critères quantitatifs ne doivent pas être traduits dans le SCoT par des seuils absolus, mais par des ordres de grandeur (seuils relatifs).

- Concernant la **continuité** avec l'urbanisation existante, la *Conférence des Maires* valide le principe d'une inter-distance entre les constructions équivalentes à une cinquantaine de mètres au plus.

<sup>1</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, à ne pas confondre avec la loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

<sup>2</sup> Cf. art. L. 121-3 et L ; 121-8 C. Urb.

## **II. Qualification des secteurs au regard du parti d'aménagement du SCoT :**

### Les « **agglomérations** » :

La *Conférence des Maires* valide la proposition « d'**agglomérations** » qui constituent les **centralités principales** du territoire du Pays d'Auray, ce qui dépend de l'importance de leur rôle dans l'armature territoriale<sup>3</sup>.

Les « **agglomérations** » sont ainsi caractérisées par un rayonnement<sup>4</sup> prédominant, qui génère une attractivité majeure au moins au sein de la commune, puis du territoire du Pays, appuyée par une *mixité fonctionnelle*<sup>5</sup> complète et une ample accessibilité à ces fonctions urbaines.

À cet égard, une forte *mixité fonctionnelle*, étayée pourquoi pas par une densité marquante de logements, pourrait l'emporter sur le « nombre de constructions ».

Le SCoT ayant déjà constaté que le territoire du Pays est caractérisé par sa multipolarité, la *Conférence des Maires* confirme qu'il y a donc plusieurs « **agglomérations** », et qu'il peut y avoir plusieurs « **agglomérations** » sur le territoire d'une seule et même commune.

### Les « **villages** » :

La *Conférence des Maires* valide l'idée que les « **villages** » sont notamment des **centralités secondaires**, dont la morphologie urbaine est caractérisée par une continuité, une densité et une structuration franches.

Les « **villages** » présentent une *mixité fonctionnelle* incomplète, voire limitée, ce qui les distingue des « **agglomérations** ».

Le « **village** », en raison de ses caractéristiques, a une vocation à développer son rôle au sein de l'armature territoriale. C'est sans doute ce qui distinguerait les plus petits « **villages** » des « **SDU** ».

La reconnaissance de certains « **villages** » pourra ainsi être soumise et encadrée par un parti d'aménagement directement inspiré par la ou les spécificités du dit « **village** » qui légitimeraient ce rôle et son développement.

Ainsi, la carence de *fonctions urbaines* dans les plus petits « **villages** » pourra le cas échéant être compensée par la reconnaissance d'un rôle particulier ou spécifique au sein de l'armature territoriale, à l'échelle locale, communale ou intercommunale, pour pouvoir justifier de sa qualité de « **village** », plutôt que de celle de « **SDU** ».

À cet égard, la spécificité de ce type de « **villages** » est susceptible de mettre le « nombre de constructions » à l'épreuve, ce qui impliquerait par exemple un appui plus affirmé sur le critère du nombre de logement et / ou des densités de constructions et / ou de logements.

---

<sup>3</sup> Ensemble hiérarchisé des pôles urbains au sein d'un espace donné en fonction de leur rayonnement, de leur influence, etc.

<sup>4</sup> Le rayonnement d'une ville dépend du poids des fonctions urbaines qu'elle accueille et de l'importance des fonctions de transport et de communication

<sup>5</sup> Désigne ici le fait de disposer de l'ensemble des fonctions nécessaires à la vie en ville : résidentielles, économiques, politiques, administratives, culturelles, de mobilité, de loisirs...

☑ Les « **SDU** » :

Leur continuité, leur densité et leur structuration sont évoquées par la loi, et ces trois critères dépendent objectivement et directement du nombre de constructions (moins il y en a, moins le secteur est densément construit, moins il est structuré et plus la continuité est en cause faute de consistance suffisante).

À noter que la structuration d'un « *SDU* » résulte notamment de l'existence de réseaux :

- La structuration par la voirie est particulièrement scrutée par le juge administratif semble-t-il (vigilance sur l'urbanisation linéaire, etc.),
- La *Conférence des Maires* retient que si l'assainissement est essentiel, son efficience prime sur son caractère collectif et/ou public.

Ainsi, la *Conférence des Maires* considère que le « *SDU* » ne joue pas de rôle particulier dans l'armature territoriale. C'est juste un secteur suffisamment urbanisé pour qu'il puisse vivre à l'intérieur de son enveloppe urbaine, par exemple en comblant des dents creuses quand il y en a. Il n'a donc pas vocation à développer un rôle dans l'armature territoriale.

La *Conférence des Maires* affirme donc que la présence de dents creuses n'est pas un critère suffisant pour identifier un « *SDU* » (la reconnaissance d'un *SDU* implique la reconnaissance d'une zone U dans le PLU).

D'ailleurs un « *SDU* » peut-être actuellement dépourvu de dents creuses (Cf. divisions parcellaires...).

Faisant exception au principe décrit ci-dessus et nécessitant ainsi une justification particulièrement solide, comme pour les « *villages* », certains « *SDU* » pourraient être reconnus en tant que tels en s'appuyant sur le parti d'aménagement du SCoT (ex : un patrimoine jouant un rôle structurant mais une consistance trop faible pour recevoir la qualification de « *village* »).

### **III. Points spécifiques validés :**

↳ **Traitement des communes non littorales et point de cohérence avec les communes littorales ;**

*« Si cela va sans le dire, cela ira encore mieux en le disant. »*

TALLEYRAND, Congrès de Vienne, octobre 1814

L'inventaire et le diagnostic initiaux devaient intégrer les 28 communes du Pays pour préserver la cohérence territoriale du projet.

Cependant la *Conférence des Maires* constate les cadres légaux, et par conséquent que la réécriture du SCoT opérera une différenciation entre les communes littorales et celles qui ne relèvent pas de ce régime juridique. La modification simplifiée du SCoT ne peut pas porter sur les communes non littorales.

D'ailleurs les communes non littorales ne sont pas non plus soumises aux dispositions de la loi ELAN qui ont trait au littoral.

Ainsi la *Conférence des Maires* constate que les 5 communes non littorales n'ont pas à délimiter des « agglomérations », des « villages » ou des « SDU » dans leurs PLU.

C'est le zonage habituel qui permet à ces communes de définir la vocation de leurs espaces (« U », « AU », « A », « N »).

Inversement les communes littorales doivent non seulement délimiter leurs « *agglomérations* », « *villages* » et « *SDU* » dans leurs PLU, mais aussi mettre les zones « U », « AU », « A », « N » en adéquation avec cette délimitation.

À noter que si la délimitation au titre de la loi « Littoral » constate l'urbanisation existante, le zonage des PLU conserve une vocation prospective.

Par ailleurs, la *Conférence des Maires* décide que la cohérence entre les communes littorales et non littorales se fera entre les « SDU » des communes littorales et les plus petits secteurs « U » des communes non littorales, qui devront être identifiés ou justifiés à l'aide des mêmes critères.

À cet égard, le moment venu, les communes non littorales pourront justement s'appuyer sur l'inventaire et le diagnostic initiaux et sur l'ingénierie du Pays d'Auray.

Enfin, la *Conférence des Maires* remarque que les communes non littorales pourraient, à l'occasion des évolutions de leurs PLU et selon leur propre calendrier, tenter de « rectifier » l'usage des STECAL.

En effet, ces PLU non littoraux identifient actuellement certains STECAL de façon inadéquate en raison notamment d'un trop grand nombre de constructions. Ces STECAL pourraient correspondre aux caractéristiques des SDU. Ainsi les communes non littorales mettraient ces secteurs urbanisés en cohérence en les classant en « U », et non plus en les qualifiant de STECAL.

↳ **Principe de préservation de la cohérence territoriale en utilisant le levier du « parti d'aménagement » ;**

La *Conférence des Maires* valide le principe d'un parti d'aménagement contraignant pour compenser une qualification qui ne correspondrait pas à la volonté communale.

Ce principe n'est pas utilisable en toutes circonstances (cas par cas).

Ainsi, une commune qui considérerait un secteur comme relevant de « l'urbanisation diffuse », alors que l'application des critères de détermination du SCoT conduirait à le qualifier en « SDU », pourrait définir, si des raisons objectives permettent de le justifier (enjeux agricoles, enjeux environnementaux...), un parti d'aménagement conduisant à un niveau de contrainte comparable avec celui qui est propre à l'urbanisation diffuse.

De même, un secteur qui aurait légitimement reçu la qualité de « SDU » s'il n'avait pas été situé dans un espace proche du rivage (EPR), pourrait recevoir la qualification de « village » en faisant prévaloir un parti d'aménagement au détriment de certains critères quantitatifs (ex : nombre de constructions plutôt faible, mais présence sérieuse de fonctions urbaines).

L'argumentaire porté par le parti d'aménagement devra être solide, et le cadre devra être contraignant.

**Par ailleurs, dans ces hypothèses, qui du SCoT ou du PLU porte le parti d'aménagement ?**

La *Conférence des Maires* décide que le parti d'aménagement doit être porté par le PLU, mais que le SCoT pourra définir une typologie de « villages » ou de « SDU », ainsi que des prescriptions en fonction de catégories d'enjeux, sur lesquelles les PLU viendront s'appuyer (ex : reconnaissance d'un « village » en EPR faute de pouvoir reconnaître un « SDU » => le SCoT prescrira un parti d'aménagement restreint).

↳ **Discontinuités : principe de « silence du SCoT » au profit des PLU ;**

Le SCoT localise mais ne délimite pas.

Le SCoT pourrait-il cependant appuyer la reconnaissance d'une continuité pour que les PLU puissent élargir la délimitation d'un secteur urbanisé ?

La *Conférence des Maires* décide que le SCoT pourrait apporter un appui de cette nature, sans pour autant délimiter un secteur, si et seulement si la discontinuité n'est pas évidente (Cf. jurisprudence).

À noter que, lors de la rencontre des PPA, la DDTM a exprimé sa réserve s'agissant de « délimitation par le verbe ». Le curseur devra être trouvé avec l'appui de Maître Rouhaud.  
La *Conférence des Maires* retient que cette approche se fera « au cas par cas ».

#### **IV. Points spécifiques nécessitant un approfondissement :**

- ↳ **Les « villages » ou « agglomérations » économiques** (enjeu de reconnaissance des zones d'activités) ;

La jurisprudence aurait ouvert une porte en faveur de la reconnaissance de « *Agglo-Villages* » à vocation économique, et la loi ELAN habilite le SCoT à définir les modalités d'application de la loi « Littoral ».

À cette fin il faut donc identifier des critères spécifiques de nature à justifier cette qualification de « *Agglo-Village économique* ».

La *Conférence des Maires* valide le principe d'une réunion de travail spécifique des communes concernées par des secteurs urbanisés à vocation économique.

- ↳ **La reconnaissance de secteurs au nom de l'accueil et de la gestion des flux touristiques ;**

Le champs d'application de la loi « Littoral » est très large. Il porte sur de très nombreux types d'aménagements, ce qui comprend tous ceux qui pourraient être envisagés pour accueillir et gérer les flux touristiques (hébergement, stationnement, sanitaires, information, etc.), en particulier à l'occasion de la reconnaissance de nos territoires au titre du patrimoine mondial de l'UNESCO.

La *Conférence des Maires* valide le principe d'une réunion de travail spécifique avec les communes concernées pour anticiper au mieux ces sujets dans le SCoT.

- ↳ **Les critères additionnels des secteurs « sur le fil » ;**

Il s'agit des secteurs dits « sur le fil » :

- Soit en raison d'une difficulté à justifier la qualité de « *village* », quand les critères communs conduiraient à identifier un « *SDU* »,
  - Soit en raison d'une difficulté à qualifier un secteur en « *SDU* » quand les critères communs conduiraient à identifier de l'urbanisation diffuse,
- ⇒ Alors que des motifs d'ordres économique et social justifieraient la reconnaissance de secteurs urbanisés.

Il s'agit notamment des enjeux d'accessibilité au logement, de préservation d'un habitat principal, etc. Comment le cas échéant s'appuyer sur les outils de la maîtrise foncière pour appuyer un argumentaire en faveur de la reconnaissance de secteurs urbanisés ?

Outre le droit, il s'agit d'un positionnement politique fort du territoire. Il s'agit par exemple de la vie future des Iles et des Presqu'iles, des moyens financiers qui y sont dédiés, d'outils à actionner (bail foncier solidaire, lien PLH-SCoT).

La *Conférence des Maires* demande à Madame Bisson et à Maître Rouhaud d'envisager la faisabilité d'un tel argumentaire.

En conclusion, sur la base des éléments validés, la *Conférence des Maires* demande à Madame Bisson et à Maître Rouhaud de lui proposer une première version de la réécriture du SCoT.