



**PRÉFET
DE LA GIRONDE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

SYBARVAL

071

29/3/2024

COURRIER "ARRIVÉE"

Préfecture de la Gironde

Affaire suivie par :
pref-urba-bordeaux@gironde.gouv.fr

Bordeaux, le 28 MARS 2024

LE PRÉFET

À

MADAME LA PRÉSIDENTE
CONSEIL SYNDICAL DU
SYBARVAL

LRAR

Objet : Suspension du caractère exécutoire du Schéma de Cohérence Territoriale du Bassin d'Arcachon et du Val de l'Eyre

Par délibération du 25 janvier 2024, le conseil syndical du SYBARVAL a approuvé le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Bassin d'Arcachon et du Val de l'Eyre. Ce document incomplètement transmis a fait l'objet d'une demande de pièces complémentaires, lesquelles ont été réceptionnées le 31 janvier 2024.

Aux termes de l'avis de l'État du 27 juillet 2023, je vous demandais de remanier le projet de SCoT arrêté sur un certain nombre de points. Le Scot approuvé témoigne d'un réel progrès, par rapport au document précédent et a encore gagné en qualité. Néanmoins, un certain nombre de réserves que j'avais faites le 27 juillet 2023 subsistent, notamment concernant l'application de la Loi Littoral, la prise en compte des risques et la ressource en eau et sont susceptibles de fragiliser juridiquement le document.

J'estime que sur ces volets, le Scot approuvé ne remplit pas pleinement son rôle de document intégrateur dévolu par la loi et je redoute que la sécurité juridique des documents d'urbanisme de rang inférieur, et des autorisations individuelles prises sur le fondement de ces derniers, en pâtisse.

Aussi, j'estime que le SCoT doit être modifié sur les points réglementaires signalés en suivant. Ces points réglementaires sont assortis de recommandations, dans l'objectif d'améliorer la lisibilité du document.

1. Application de la loi littoral

A/ Les espaces constitutifs du littoral

La bande littorale (articles L. 121-16 à L. 121-20 du code de l'urbanisme)

Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT retient pour la détermination de la bande des 100 mètres : la berge lacustre pour l'étang de Cazaux, la côte océane et le cordon dunaire non fixé et la côte du Bassin d'Arcachon(cf p. 160 et 161 du DOO).

Elle omet d'indiquer que cette bande s'applique également aux rives des étiers et des rus (voir en ce sens CAA de Nantes du 26/12/2003, n° 03NT01231). Ce qui n'est pas sans incidence pour sa détermination au droit des rives du delta de la Leyre. Ce point doit être modifié.

Par ailleurs, l'augmentation de la largeur de la bande littorale des 100 mètres est laissée à l'appréciation des communes concernées (prescription 249, page 162 du DOO). Afin d'assurer une homogénéité sur l'ensemble du territoire, il aurait été préférable de fixer cette largeur à l'échelle du SCoT, ou à défaut de préciser les critères que pourront mobiliser les communes pour fixer l'augmentation de cette bande.

Les Espaces Proches du Rivage (articles L. 121-13 à L. 121-15 du code de l'urbanisme)

Deux secteurs situés sur le territoire de la commune du Teich auraient dû intégrer les espaces proches du rivage (EPR). Il s'agit des secteurs suivants signalés en page 112 des annexes du DOO :

- le Hillot, à proximité du port et de la Leyre, possédant une forte valeur environnementale,
- Canteranne, classé EPR dans le SCoT précédent,

qui, outre le fait qu'ils se situent en zone bleue du PPRSM, remplissent les trois critères jurisprudentiels pour être qualifiés d'EPR (CE, 3/05/2004, n°251534), rappelés en page 163 du DOO.

Je note également que la prescription 254 (page 167 du DOO) indique à tort que « *les opérations de construction situées en agglomération et dans les espaces proches du rivage ne sont pas concernées par l'urbanisation limitée* ». Or, je rappelle que le juge administratif considère que doivent être regardées comme une extension de l'urbanisation au sens des dispositions de l'article L.121-13 du code de l'urbanisme l'ouverture à la construction de zones non urbanisées ainsi que la densification significative de zones déjà urbanisées (CE, 11/04/2018, n°399094). Cette prescription doit donc être amendée.

Par ailleurs, la prescription 253 est mal placée dans le document puisqu'elle ne concerne pas les EPR mais les espaces remarquables.

Les espaces remarquables (articles L. 121-23 à L. 121-26 du code de l'urbanisme)

La prescription 262 du DOO énumère les espaces remarquables du SCoT qu'il identifie au moyen d'une cartographie (cf annexe du DOO, p. 132 et suiv.). L'île aux oiseaux, l'entrée du bassin et le banc d'Arguin ne sont pas identifiés comme espaces remarquables.

B/ Les espaces urbanisés (articles L. 121-8 et suivants du code de l'urbanisme)

Alors même qu'il revêt un caractère stratégique, le DOO du SCoT souffre de l'absence d'une cartographie grand format de l'ensemble du territoire qu'il couvre. Cela aurait permis, à son échelle, une meilleure lisibilité et une appréhension optimale des différents villages, agglomérations et secteurs déjà urbanisés (SDU).

Aux termes de l'article L. 141-13 du code de l'urbanisme, le SCoT détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés. Il en définit la localisation.

Le Conseil d'État a fixé un critère commun aux agglomérations et villages : un nombre et une densité significatifs de constructions (CE 9/11/2015, n°372531).

Concernant les agglomérations, le DOO opère une distinction selon qu'elles revêtent ou non une vocation économique. Les prescriptions 233 et 235 du DOO définissent leurs critères respectifs d'identification (cf pages 150-151 du DOO), mais elles n'ont pas été complétées par la liste de ces agglomérations et la cartographie ne fait pas cette distinction. De sorte qu'il est malaisé de déterminer à la seule lecture des documents cartographiques les agglomérations à vocation économique.

La prescription 233 (page 150 du DOO) fait maladroitement référence à une densité de population. En outre, en évoquant « une densité supérieure à la moyenne des villages », cette prescription ne permet pas d'identifier objectivement une agglomération.

La notion d'agglomération économique doit être précisée, à la fois dans ces objectifs par rapport au constat de la situation existante de zones d'activité actuellement en discontinuité et à leurs développements envisagés, et à la fois dans les critères les qualifiant. La terminologie employée est à questionner et à préciser par rapport au dimensionnement des zones d'activités existantes, plus proches de la notion de villages.

Ainsi, la prescription 235 du DOO, ajoutée post-enquête publique, dispose que l'agglomération à vocation économique est définie à partir de quatre critères cumulatifs : une emprise importante (plus de 8 hectares), un ensemble de plus de dix bâtis d'entreprises, entrepôts ou bâtiments associés, une variété d'activités et une continuité du bâti (distance inférieure ou égale à 120 mètres). Ces critères sont insuffisants pour garantir un nombre et une densité significatifs de constructions, critères caractéristiques d'une agglomération au sens de la loi Littoral et doivent être précisés et complétés au regard de l'observation précédente.

Pour ce qui a trait aux SDU, celui au Nord-Est de Lège-Cap-Ferret ne comporte manifestement pas 52 bâtis comme indiqué (page 89 de l'Atlas) dans le document approuvé. Ce SDU, manifestement peu dense, ne remplit pas les conditions fixées par la prescription 242 du DOO (page 158), notamment la densité minimale de 40 bâtis de plus de 20 m².

Le SDU de Khélus à Gujan-Mestras n'est pas identifié sur la carte figurant à la page 101 de l'Atlas. Sa localisation est ainsi malaisée.

Plutôt que de localiser les enveloppes urbanisées, l'Atlas communal « loi Littoral » (cf p.72 et suivant de l'annexe du DOO), semble les délimiter, commune par commune, ce qui est du ressort des plans locaux d'urbanisme (PLU). Certaines sont assimilées à une agglomération alors même qu'elles recouvrent des zones d'urbanisation diffuses. Il en est ainsi des secteurs suivants : au Nord-Est de l'agglomération de Lanton (page 77 de l'Atlas), au Sud de Biganos (page 79 de l'Atlas), deux secteurs distincts au Sud de l'agglomération de Gujan-Mestras (page 81 de l'Atlas), le secteur situé à Lège-Cap-Ferret, de part et d'autre de la route des Pastourelles (voir page 105 de l'Atlas) à Claouey, qui est actuellement classé en zone N du PLU, et identifié comme espace remarquable par le SCoT (page 133 de l'Atlas). Cette ambiguïté est préjudiciable à la déclinaison dans les PLU de la délimitation des enveloppes des agglomérations, des villages et des secteurs déjà urbanisés (SDU).

La bonne prise en compte de ces éléments relatifs à la loi littoral renforcera la sécurité juridique de votre document en cas de recours contentieux.

2. La prise en compte des risques (article L. 101-2 4° et 5° du code de l'urbanisme)

Le risque inondation par débordement des cours d'eau

Les prescriptions 53, 55 et 56 (pages 44 et 45 du DOO) sont insuffisantes : les zones d'expansion de crues en milieu urbain auraient dû faire l'objet de prescriptions comme, par exemple, une obligation de transparence à l'eau, la fixation d'une cote de seuil, une inconstructibilité... La disposition D 4.3 du Plan de Gestion du Risque Inondation (PGRI) du bassin Adour Garonne prévoit en effet une préservation des espaces fonctionnels tels que les champs d'expansion de crues. De même, la zone non constructible de 10 mètres à partir du haut des berges et de 5 mètres en zone urbaine (prescription 56) est insuffisante pour assurer une bonne prise en compte du risque inondation. L'intégralité du lit majeur des cours d'eau devrait être déclarée inconstructible. Ces prescriptions doivent donc être complétées.

C'est indispensable à la fois pour éviter de créer de nouveaux enjeux en zone inondable, d'une part, et pour préserver les champs d'expansion des crues et ne pas risquer la surinondation des secteurs déjà urbanisés.

Le risque feux de forêt

En application des dispositions de l'article L. 101-2 4° et 5° du code de l'urbanisme, et compte tenu du contexte local d'exposition avérée au risque incendie de forêt, le SCoT aurait dû prévoir des distances de recul minimales de l'urbanisation dans toutes les zones situées en interface avec la forêt. Si une bande de recul de 10 mètres était prévue dans le document arrêté, aucune distance minimale n'est fixée dans le SCoT approuvé (prescription 189). Cette prescription renvoie au règlement interdépartemental de protection de la forêt contre les incendies. Mais ce document qui vise à mieux prévenir les incendies de forêt, à faciliter les interventions des services et à limiter les conséquences, n'a pas pour objet de traiter des règles d'urbanisme et d'aménagement.

La prescription 189 doit être complétée et précisée pour garantir une bonne prise en compte de ce risque. Une distance de recul 50 m, qui est celle que l'on trouve dans les plans de prévention du risque d'incendie de forêt, pourrait utilement être préconisée afin d'assurer une correcte prise en compte de ce risque.

Pour les situations où la mobilisation de cette bande est complexe de part la forme urbaine pré existante, Cette règle pourrait être utilement complétée par des prescriptions, autres, relatives aux formes urbaines, de manière à limiter l'interface entre l'urbain et la forêt, et par des prescriptions relatives au traitement des dents creuses en bordure de forêt.

Le recul du trait de côte

Afin de faciliter la mise en œuvre les stratégies locales de gestion de la bande côtière, le DOO aurait dû reprendre les secteurs à risques identifiés par celles-ci. Les prescriptions 269, 270 et 271 (page 204 du DOO) auraient ainsi gagné à être complétées.

Il s'agit là encore d'éviter l'émergence de nouveaux enjeux sur des secteurs à risques.

3. La gestion économe de l'espace (articles L. 141-7, L. 141-8 et L. 141-10 1° du code de l'urbanisme)

Les densités moyennes de logements projetées (page 68 du DOO) restent faibles, et il n'est fixé aucune densité minimale. Des densités plus fortes auraient pu permettre de réévaluer à la baisse le besoin en logements à produire en extension, et réduire ainsi la surface consommée.

Par ailleurs, les densités actuelles ne sont pas fournies et il n'est donc pas possible de comparer ce qui existe et ce qui est projeté.

Dans un but identique, il aurait été préférable que la recommandation 68 (page 64 du DOO) qui préconise que priorité soit donnée aux gisements fonciers disponibles au sein de l'enveloppe urbaine soit érigée en prescription.

4. L'environnement

La protection des zones humides, nombreuses sur le territoire, est insuffisante, et cela risque de porter préjudice au bon fonctionnement hydraulique de ce territoire fragile en cas de pluies intenses, dont les épisodes se sont multipliés récemment.

Pour satisfaire pleinement aux dispositions des articles L. 211-1 I. du code de l'environnement et L. 141-10 3° et L. 101-2 6° du code de l'urbanisme, le DOO aurait dû prévoir la réalisation d'une étude d'identification des zones humides avant l'ouverture à l'urbanisation en extension, et au sein de

l'enveloppe urbaine au-delà d'une certaine superficie. En effet, la seule protection des zones humides identifiées par les SAGE est insuffisante.

Enfin, concernant la ressource en eau potable, la prescription 23 du DOO, la seule qui aborde ce sujet pourtant très important, se contente de renvoyer les PLU au respect des dispositions du SDAGE Adour Garonne.

Cela ne permet pas de répondre au rôle attendu d'un SCOT de document « intégrateur », que l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme a encore renforcé. Je rappelle que :

- l'article L.131-6 du code de l'urbanisme prévoit que ce n'est qu'en l'absence de SCoT que les PLU respectent le SDAGE dans un rapport de compatibilité ;

- conformément à l'article L.131-1 du code de l'urbanisme, le SCoT doit mettre en œuvre, à l'échelle de son territoire, les politiques publiques sectorielles définies par les documents de rang supérieur dont il intègre les orientations.

Dans le cadre de son lien de compatibilité avec le SAGE Nappes Profondes de la Gironde, le SCOT doit fixer des objectifs de développement permettant de respecter les volumes maximums prélevables suivant les objectifs des unités de gestion :

- unité de gestion littoral : non déficitaire mais pour laquelle un point de vigilance doit être porté sur la nappe de l'Eocène sur laquelle la pression est proche du volume maximum prélevable ;

- l'unité centre, déficitaire sur les nappes de l'Eocène et du Campano-Maastrichien. Cette unité est à l'équilibre sur la nappe de l'Oligocène

- l'unité de gestion Sud (Saint-Magne), non déficitaire.

Le SCoT doit décrire la corrélation entre les projets d'urbanisation et les autorisations de prélèvement qui ne seront pas augmentées et s'assurer de bien respecter la réglementation. En particulier, les prélèvements ne doivent pas augmenter dans les unités de gestion à l'équilibre, et être réduits dans les unités de gestion déficitaires.

Les indicateurs de suivi devront porter sur le suivi des prélèvements d'eau potable et s'assurer de ne pas atteindre les capacités maximales.

Le SCoT traite peu de la question de l'accès à l'eau potable en période estivale. La problématique est évoquée dans l'état initial de l'environnement mais n'est pas évaluée. En introduction du volet loi littoral, le DOO indique que le territoire compte alors jusqu'à 400 000 résidents, soit déjà le double de la population projetée en 2040 et sollicite certainement au maximum les capacités du territoire. Cette problématique doit être traitée dans l'ensemble des documents du SCOT.

En conclusion, le SCoT approuvé le 26 octobre 2023, s'il témoigne d'un réel progrès par rapport au document précédent, n'est pas complètement compatible avec les normes qui lui sont supérieures, notamment avec les dispositions législatives particulières au littoral, à la prise en compte des risques et à la ressource en eau et sa rédaction ne lui confère pas en l'état son rôle de document d'urbanisme « intégrateur ».

C'est pourquoi, en application de l'article L.143-25 du Code de l'urbanisme, je vous demande de le modifier en tenant compte des présentes observations.

Le SCoT ne pourra devenir exécutoire qu'après que les modifications demandées et la délibération qui les approuve m'aient été transmises et publiées dans les conditions particulières prévues par le code de l'urbanisme.

La présente décision peut faire l'objet d'un recours auprès du tribunal administratif de Bordeaux dans le délai de deux mois suivant sa réception.

Mes services restent à votre disposition pour vous accompagner dans la prise en compte de ces remarques.

Remis en mains propres
Le 29 MARS 2024
Madame la Présidente
du SYBARVAL,

Marie LARRUE

Le préfet,



Étienne GUYOT