Envoyé en préfecture le 27/06/2022
Reçu en préfecture le 27/06/2022
Affiché le
ID : 017-200041762-20220627-DEL2022_099A-BF

Régularisation de la procédure de révision du PLU

approuvée par délibération du 12 février 2020

- Notice explicative –

1. Eclairages sur la décision avant dire-droit du Tribunal administratif de Poitiers du 6 janvier 2022

Par une délibération du 12 février 2020, le conseil municipal de la commune de Rochefort a approuvé la révision de son plan local d'urbanisme.

Saisi par différents requérants invoquant plus d'une vingtaine d'arguments dirigés contre le document d'urbanisme, le Tribunal administratif de Poitiers a considéré, par une décision avant dire-droit du 6 janvier 2022 n° 2001982 :

- que le projet de PLU soumis à enquête publique a été modifié en méconnaissance de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme, dès lors que le projet de PADD mentionnait l'objectif de réduire d'un tiers la consommation d'espaces naturel ou agricole pour le développement urbain et que le PADD du PLU approuvé mentionne au contraire une volonté de réduire d'un quart seulement la consommation de ces espaces, sans que cette évolution ne puisse être regardée comme procédant de l'enquête publique ;

- que le rapport de présentation du PLU est insuffisant « en ce qui concerne la justification des choix opérés en matière de développement économique » ;

- que les articles L. 101-1 à L. 101-3 du code de l'urbanisme ont été méconnus dès lors que les auteurs du plan local d'urbanisme ont insuffisamment justifié le parti d'aménagement communal adopté sur la base des diagnostics économiques et que le document l'urbanisme ouvre à l'urbanisation plus de 30 hectares d'espaces naturels et agricoles ;

- que le classement en zone AU du secteur de Béligon est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation « en l'absence d'éléments justifiant, notamment au sein du rapport de présentation, l'ouverture à l'urbanisation de 17 hectares en vue d'aménager une zone économique » ;

- que le classement en zone AU du secteur des Chemins Blancs est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au motif que les orientations du PADD « identifient précisément ce secteur, situé en centre-ville, comme permettant de renforcer les espaces verts en ville par le biais de liens paysagers et de circulation douce et comme constituant un espace vert à préserver »

- que les autres arguments invoqués par les requérants ne sont pas fondés.

Envoyé en préfecture le 27/06/2022
Reçu en préfecture le 27/06/2022
Affiché le
ID : 017-200041762-20220627-DEL2022_099A-BF

En conséquence de cette appréciation, le Tribunal administratif de Poitiers, dans sa décision avant dire-droit du 6 janvier 2022 n° 2001982 :

- a annulé le classement en zone AU du secteur de Béligon et le classement en zone AU du secteur des Chemins Blancs,

- sur le fondement de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, a sursis à statuer en impartissant un délai de douze mois à compter de la notification du jugement, aux fins de procéder à la régularisation de la délibération litigieuse du 12 février 2020 par laquelle le conseil municipal de Rochefort a approuvé son plan local d'urbanisme, en ce qui concerne les autres illégalités retenues ; en ce sens, la décision avant dire-droit du 6 janvier 2022 indique que « l'autorité compétente devra soumettre le projet de plan local d'urbanisme pour avis aux personnes publiques associées puis, après désignation par le tribunal sur sa demande d'un commissaire enquêteur, le soumettre à enquête publique. Ensuite, le maire de la commune devra soumettre à l'approbation du conseil municipal le projet de PLU, éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de cette seconde enquête. Pendant ce délai, le document d'urbanisme en cause restera applicable ».

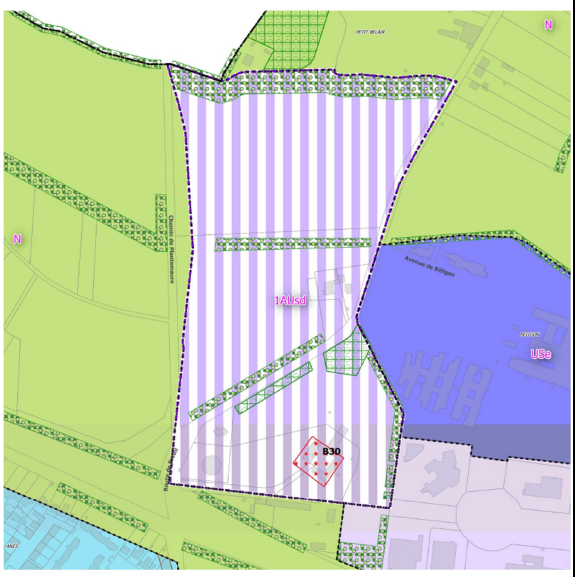
2. Conséquences de la décision avant dire-droit du Tribunal administratif de Poitiers du 6 janvier 2022

2.1 Sur l'annulation partielle du PLU

Selon l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme, « Sous réserve de l'application des articles L. 600-12-1 et L. 442-14, l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur. ».

En conséquence, l'annulation du classement en zone AU du secteur de Béligon et du classement en zone AU du secteur des Chemins Blancs conduit à la remise en vigueur du plan local d'urbanisme en vigueur antérieurement à la délibération du 12 février 2020. Il s'agit du plan local d'urbanisme approuvé le 01/10/2007 modifié in fine le 27/06/2018.

Envoyé en préfecture le 27/06/2022
Reçu en préfecture le 27/06/2022
Affiché le
ID : 017-200041762-20220627-DEL2022_099A-BF

Zone AU du secteur de Béligon annulée par décision du tribunal administratif	*Situation de la zone AU du secteur de Béligon au PLU précédent approuvé le 01/10/2007 modifié le 27/06/2018*
	

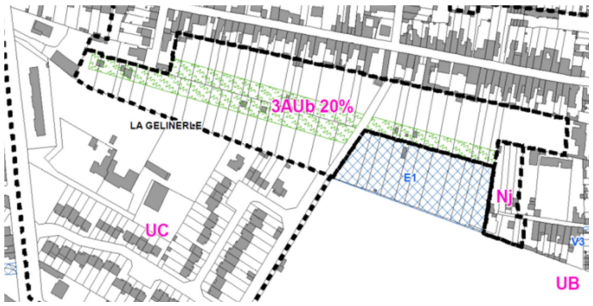
Zone N concerne les espaces à protéger en raison soit de la qualité des sites, milieux naturels, paysages et de leur intérêt notamment esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels

Zone Nh correspond aux habitations isolées au sein des espaces naturels ou agricoles et eaux hameaux anciens à forte valeur patrimoniale et architecturale

Zone 2AU 25% : zone actuellement insuffisamment ou non équipée, destinée à recevoir dans l'avenir des activités économiques ; maîtrise foncière minimum de 25%

Zone 2Auch2 30% : secteur de la zone 2AU compris entre la zone d'activité de Béligon et la RD 116, destiné à recevoir des activités compatibles avec la proximité du centre hospitalier, en harmonie paysagère avec ce dernier et s'intégrant dans un plan d'ensemble ; maîtrise foncière minimum 30%

Envoyé en préfecture le 27/06/2022
Reçu en préfecture le 27/06/2022
Affiché le
ID : 017-200041762-20220627-DEL2022_099A-BF

zone AU du secteur des Chemins Blancs annulé par décision du tribunal administratif	*Situation de la zone AU du secteur des Chemins Blancs au PLU précédent approuvé le 01/10/2007 modifié le 27/06/2018* 

Zone 3AUb : zone insuffisamment ou non équipée, réservée dans l'avenir à l'accueil de constructions à usage d'habitation et dépendance, ainsi que des commerces, bureaux, services et équipements collectifs, correspondant aux formes urbaines du faubourg

Zone UC : zone d'habitat de densité moyenne correspondant aux quartiers d'habitats pavillonnaires

2.2 Sur la régularisation des vices affectant le PLU

Comme l'a jugé le Conseil d'Etat, « il résulte de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme que les parties à l'instance ayant donné lieu à la décision de sursis à statuer en vue de permettre la régularisation de l'acte attaqué ne peuvent contester la légalité de l'acte pris par l'autorité administrative en vue de cette régularisation que dans le cadre de cette instance et qu'elles ne sont, en revanche, pas recevables à présenter devant le tribunal administratif une requête tendant à l'annulation de cet acte. Elles peuvent, à l'appui de la contestation de l'acte de régularisation, invoquer des vices affectant sa légalité externe et soutenir qu'il n'a pas pour effet de régulariser le vice que le juge a constaté dans sa décision avant-dire droit. Elles ne peuvent soulever aucun autre moyen, qu'il s'agisse d'un moyen déjà écarté par la décision avant-dire droit ou de moyens nouveaux, à l'exception de ceux qui seraient fondés sur des éléments révélés par la procédure de régularisation » (CE, 29 juin 2018, n°395963).

S'agissant des tiers à l'instance, eu égard à l'objet de la mesure de régularisation, ils ne peuvent, à l'appui de leur contestation de l'acte de régularisation, invoquer que des vices affectant sa légalité externe et soutenir qu'il n'a pas pour effet de régulariser le vice que le juge a constaté dans sa décision avant-dire droit. Ils ne peuvent soulever aucun autre moyen, à l'exception de ceux qui seraient fondés sur des éléments révélés par la procédure de régularisation (CAA Nantes, 22 décembre 2020, n° 19NT05029).

Envoyé en préfecture le 27/06/2022
Reçu en préfecture le 27/06/2022
Affiché le
ID : 017-200041762-20220627-DEL2022_099A-BF

La décision avant dire-droit du Tribunal administratif de Poitiers du 6 janvier 2022 implique donc de reprendre la procédure de révision du PLU de la commune de Rochefort, conformément aux indications contenues dans cette décision, pour conduire à une nouvelle délibération du conseil municipal de la commune approuvant de nouveau cette révision.

Cette nouvelle délibération constitue l'acte de régularisation attendu par le Tribunal. Il s'agit d'un acte de pure régularisation visant à purger les trois vices retenus par la décision avant dire-droit et se rapporte vices résultant de ce que :

- le projet de PLU soumis à enquête publique a été modifié en méconnaissance de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme, dès lors que le projet de PADD mentionnait l'objectif de réduire d'un tiers la consommation d'espaces naturel ou agricole pour le développement urbain et que le PADD du PLU approuvé mentionne au contraire une volonté de réduire d'un quart seulement la consommation de ces espaces, sans que cette évolution ne puisse être regardée comme procédant de l'enquête publique ;

- le rapport de présentation du PLU est insuffisant « en ce qui concerne la justification des choix opérés en matière de développement économique » ;

- par voie de conséquence, les articles L. 101-1 à L. 101-3 du code de l'urbanisme ont été méconnus dès lors que les auteurs du plan local d'urbanisme ont insuffisamment justifié le parti d'aménagement communal adopté sur la base des diagnostics économiques et que le document l'urbanisme conduit ouvre à l'urbanisation plus de 30 hectares d'espaces naturels et agricoles.

Eu égard à la portée de l'acte de régularisation en cause, à savoir un acte de pure régularisation visant à purger les vices retenus par le Tribunal, la régularisation de la procédure de révision du PLU de la commune de Rochefort ne portera donc que sur la correction de ces trois points cités.

Les modalités de la régularisation prescrite par le Tribunal sont les suivantes :

- l'autorité compétente devra soumettre le projet de plan local d'urbanisme pour avis aux personnes publiques associées

- puis, après désignation par le tribunal sur sa demande d'un commissaire enquêteur, l'autorité compétente devra soumettre le projet de plan local d'urbanisme à enquête publique,

- ensuite, le maire de la commune devra soumettre à l'approbation du conseil municipal le projet de PLU, éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de cette seconde enquête.

L'autorité administrative compétente est appelée à mettre en œuvre cette mesure de régularisation conformément à ces modalités et uniquement sur les trois points cités plus haut.

Envoyé en préfecture le 27/06/2022
Reçu en préfecture le 27/06/2022
Affiché le
ID : 017-200041762-20220627-DEL2022_099A-BF

C'est sur l'objet de cette mesure de régularisation que les personnes publiques associées sont appelées à être consultées sur le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Rochefort, arrêté par délibération du 26 juin 2019, et que ce projet de PLU arrêté est appelé à être soumis à enquête publique.

3. Conséquences de la régularisation sur le projet de PLU arrêté

3.1 Sur la modification du PADD après enquête publique :

Le projet de PLU de Rochefort lors de son arrêt le 26 juin 2019 prévoyait une consommation d'espaces Naturels, Agricoles ou Forestiers (NAF) de 30,7 hectares, avec 23,6 hectares pour le développement économique et 7,1 hectares pour l'habitat. La consommation d'espace NAF observée sur la dernière décennie avant l'arrêt du projet de PLU s'élevait à 41 hectares. Les prévisions du projet de PLU affichaient de manière erronée dans le PADD, un objectif de modération de la consommation d'espace d'un tiers alors qu'elle correspondait en réalité à une réduction d'un quart seulement.

Le PLU de Rochefort approuvé le 12 février 2020 affichait un objectif de réduction d'un quart de la consommation d'espaces NAF, avec des prévisions de prélèvements sur les espaces NAF maintenues à 30,7 hectares.

Avec la décision du Tribunal administratif de Poitiers du 6 janvier 2022, la zone à urbaniser prévue pour l'extension de la zone d'activités de Béligon est annulée et les prévisions de consommation d'espaces NAF sont donc réduites de 15,4 hectares (en tenant compte des terrains déjà artificialisées inclus dans la zone AU). Aussi, le PLU de Rochefort prévoit dorénavant une consommation d'espaces NAF de 15,3 hectares, ce qui représente une réduction de près des deux tiers par rapport aux surfaces prélevées entre 2009 et 2019. La suppression de la zone à urbaniser de Beligon permet donc de respecter l'objectif initial de réduction d'un tiers de la consommation d'espace affichée par le PADD lors de l'arrêt du projet de PLU.

3.2 Sur la justification des choix opérés en matière de développement économique :

<u>Disponibilités foncières :</u>

Face à la situation de pénurie foncière à vocation économique observée sur le territoire de la Communauté d'Agglomération de Rochefort Océan (CARO) depuis plusieurs années, un inventaire et un suivi précis ont été mis en place en 2018. ils font ressortir une demande (près de 88 demandes répertoriées) exprimée par les acteurs économiques, de l'ordre de de 36,5 hectares, sur des parcelles d'une superficie moyenne de 3500 m². Seulement 6,5 hectares ont été pourvus, et ce sur l'ensemble des Z.A.E. de la CARO..

Sur la ville de Rochefort en particulier, ce sont plus de 10 hectares de demandes d'implantation qui ont été répertoriés. Aucune de ces demandes n'a pu être satisfaite. Certains

Envoyé en préfecture le 27/06/2022
Reçu en préfecture le 27/06/2022
Affiché le
ID : 017-200041762-20220627-DEL2022_099A-BF

projets, y compris portant sur des besoins en extension ou en relocalisation d'activités présentes sur le territoire de la ville-centre, ont dû être reportés vers des zones d'activités en secteur de communes périphériques. Cela a eu pour effet de maintenir in-extremis l'emploi sur le territoire alors que des acteurs majeurs envisageaient de quitter le territoire, par manque de solution foncière.

Au vu de la complexité dans laquelle le territoire est plongé pour soutenir les projets d'installation et de maintien d'activités économiques, la CARO a d'une part mis en œuvre un nouveau processus d'affectation/cession d'espaces à vocation économique, et d'autre part a également engagé une démarche de recherche de gisements fonciers en densification des zones d'activités déjà existantes, ce en particulier sur la ville-centre de Rochefort qui polarise les demandes et qui bénéficie du meilleur niveau d'équipements sur le territoire (notamment en terme de mobilités pour les actifs).

Trois actions majeures sont entreprises par la communauté d'agglomération :

- La première consiste à objectiver les cessions foncières en privilégiant l'affectation du foncier au regard de critères (cohérence du projet par rapport aux dynamiques et politiques locales - enjeu de développement de filière ou lien avec le projet politique de développement économique, volet social pour privilégier les projets générant un nombre d'emploi significatif, aménagement et implantation répondant aux enjeux de densification sur la parcelle).

- La seconde consiste à densifier les implantations économiques sur des zones d'activités de la ville-centre ; ce au travers l'accompagnement d'un bureau d'étude spécialisé, et en impliquant les entreprises pour identifier la capacité de mutation des parties non utilisées de leurs fonciers. Amorcée il y a quelques mois, cette étude a cependant mis en évidence de très faibles et rares possibilités de gisements . Cela conduit ainsi la CARO à développer des pôles multi-services favorisant la mutualisation d'équipements et de services afin de limiter l'occupation de ces fonctions (salle de réunion, parking VL, espaces showroom, système de recharge de véhicules, mise à disposition de solutions de mobilité douce…) sur les parcelles privées des entreprises réservant les espaces au développement d'activités productives.

- Enfin la troisième a consisté pour la CARO à décider d'engager une politique foncière ambitieuse pour répondre aux besoins de développement économique, en particulier sur plusieurs sites stratégiques qui ont ainsi pu conserver une vocation économique. L'offre disponible actuellement sur le territoire (toutes zones d'activités comprises) s'élève à 6 hectares. La localisation de ces espaces disponibles (exclusivement en partie sud de l'Agglomération) ne permet pas de satisfaire la forte demande exprimée par les acteurs économiques.

Envoyé en préfecture le 27/06/2022
Reçu en préfecture le 27/06/2022
Affiché le
ID : 017-200041762-20220627-DEL2022_099A-BF

Projet de Bel-Air:

Le projet de développement d'un pôle automobile (concession automobiles) et tertiaire (bureaux) sur le secteur de Bel Air à Rochefort correspond à une volonté politique de privilégier à la fois le report vers ces espaces en périphérie de ville des lieux occupés par des concessions automobiles en centralité de Rochefort (Renault avenue des Déportés et Fusillés, Citroën avenue Dieras, Ford avenue Gambetta) mais aussi la réaffectation de ces espaces à des programmes d'habitat afin de répondre et d'accompagner les besoins de population en ville .

Enfin, le secteur tertiaire de Bel Air a vocation à proposer des espaces de bureaux dans un secteur accessible afin de ne pas densifier outre mesure le coeur de ville déjà fortement contraint.

3.3 Sur les articles L. 101-1 à L. 101-3 du code de l'urbanisme :

Les prévisions de consommation d'espace du PLU de Rochefort après la décision du Tribunal administratif de Poitiers du 6 janvier 2022, s'élèvent à 15,3 soit une réduction de plus de 70% de la consommation d'espace par rapport à la décennie précédente. Sur la période 2009-2019, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestier (NAF) a été évaluée à 41 hectares sur le territoire de la ville de Rochefort (14 hectares pour l'habitat, 18 hectares pour les équipements et 9 hectares pour les activités économiques).

Au regard des objectifs de la ville de Rochefort, ville centre et locomotive de son agglomération, les prévisions de consommation d'espace pour le développement économique peuvent être considérées comme équilibrées car elles représentent seulement 8,2 hectares de consommation d'espaces NAF, soit moins de 0,5% de la superficie communale et moins de 2% de la superficie des zones urbaines spécialisées (450 hectares de zones US) accueillant des activités économiques.