

Bilan de mandat 2020-2026 : Urbanisme

ROUILLER Rozenn
UNIS POUR BATIR DEMAIN Montpon-Ménestérol Montignac

Un domaine en pleine évolution

Parmi les éléments qui déterminent la qualité de nos vies nos conditions d'habitat et de logement occupent une place essentielle. Elles dépendent étroitement des politiques de l'Etat et des diverses collectivités en matière d'urbanisme. Il s'agit d'un champ où les contraintes ont toujours été très importantes. Nos espaces de liberté ont dans ce domaine toujours été limités. Dans une période encore récente les communes étaient obligées de proposer un POS (plan d'occupation des sols) ou une carte communale selon le nombre d'habitants. Aujourd'hui ce sont souvent pour les communes les plus peuplées des PLU (plan local d'urbanisme) ou PLUI (plan local d'urbanisme intercommunal) destinés à remplacer progressivement tous les autres documents d'urbanisme. Ces limites souvent vécues désagréablement sont pour la plupart légitimes et les méconnaître pourrait conduire à de graves désordres sur divers plans. En matière de sécurité des événements climatiques et naturels récents – inondations, vagues submersion, sismicité, incendies- imposent des limites à notre liberté de choix des lieux d'implantation des logements. En matière environnementale le changement climatique impose des limitations des zones constructibles pour préserver les espaces naturels et agricoles. En matière de patrimoine-naturel, culturel, historique ou architectural- des contraintes peuvent aussi légitimement exister. Pour les collectivités peuvent également exister des contraintes sociales de constructions de logement adaptées à des populations socialement défavorisées (lois SRU ou DAL). Enfin il existe des règlementations spécifiques et dérogatoires au droit commun dans divers champs : économique, touristique, énergies renouvelables...La liste n'est sans doute pas exhaustive. Il existe peu de domaine autant réglementé et le plus souvent légitimement. Un élément de complexité tient aussi au fait que le cadre légal et réglementaire est en constante évolution et lié aux changements de toute nature – climatique, sociaux, environnementaux...et politique. Pour la plupart de nos concitoyens du fait de cette complexité il reste largement méconnu. Toutefois compte tenu de l'importance des conditions de logement dans nos vies quotidiennes et dans nos vies tout simplement il importe d'essayer d'en clarifier le cadre.

Le maire : interlocuteur privilégié... mais peu de marge de manœuvre

Pour le citoyens, le plus souvent, l'interlocuteur direct reste le maire qui délivre les autorisations du droit du sol : permis de construire, certificats d'urbanisme, autorisations préalables, autorisations de projets...Il existe quelques exceptions pour lesquelles l'Etat demeure l'instance décisionnelle : infrastructures d'intérêt national , projets industriels stratégiques, énergies renouvelables...Néanmoins pour la grande majorité des citoyens porteurs de projets personnels en matière de logement et d'habitat la décision est prise au

plan local. Mais ce pouvoir du maire reste formel et très largement virtuel. De fait il est enfermé dans un cadre normatif très rigoureux qui ne lui laisse aucune marge de manœuvre. Les services municipaux après avis de services instructeurs vérifient la conformité aux documents d'urbanisme en vigueur PLU, cartes communales ou PLUI quand il existe. Le maire ensuite n'a pas d'autre choix que d'accepter ou refuser l'autorisation selon les conclusions des experts. S'il déroge et passe outre il s'expose soit aux foudres du contrôle de légalité s'il accorde indument une autorisation soit des juridictions administratives s'il refuse une autorisation mal fondée en droit. En fait pour les collectivités le document de référence reste le dernier document arrêté par les instances compétentes PLU ou carte communale par les conseils municipaux ou PLUI par les conseils communautaires.

Si le principe paraît simple la réalité, aujourd'hui, est devenue complexe du fait des évolutions légales et réglementaires qui en ont bouleversé le cadre d'application. Toutes les décisions prises par les maires sont devenues juridiquement fragiles dans la mesure où les bases juridiques des documents existants sont devenues obsolètes et, de fait, incertaines la loi ayant imposé à chaque intercommunalité d'élaborer un PLUI qui se substitue aux documents communaux existants. Or les PLUI approuvés sont peu nombreux et quand ils existent ils doivent être reconstruits pour s'adapter aux évolutions légales. Leur élaboration est différée et leurs mises en œuvre constamment repoussées laissant les maires dans une situation d'instabilité juridique face à des administrés de plus en plus exigeants et procéduriers.

Des lois en pleine évolution

Notre collectivité – la Communauté de Communes Isle Double Landais (CCIDL) – avait entrepris dès 2020 l'élaboration du PLUI. Les deux premières phases (état des lieux et plan d'aménagement et de développement durable-PADD-) étaient achevées et la 3^{ième} et dernière (DOO -document d'orientation et d'objectif) débutait quand la loi « climat et résilience » du 22 Aout 2021 instituant le dispositif ZAN (zéro artificialisation nette) votée à la quasi-unanimité des parlementaires a interrompu la démarche, nous laissant dans une situation juridiquement précaire. Certes il existe la possibilité pour le maire de surseoir à statuer dans les situations juridiquement incertaines mais ce dispositif est complexe à mettre en œuvre et lui-même susceptible d'être juridiquement contesté.

Où en sommes-nous aujourd'hui ? Quel cadre légal et réglementaire ? Quelle déclinaison régionale (SRADETT schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) et infra départementale (SCOT schéma de cohérence territoriale) qui déterminent le cadre juridique du PLUI ?

Le cadre légal reste la loi Climat et résilience et le dispositif ZAN un objectif à atteindre que tous les documents d'urbanisme devront intégrer. La loi institue un objectif de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050... ce qui signifie l'impossibilité totale d'ouvrir de nouvelles surfaces à la construction. La loi prévoit une phase intermédiaire d'une diminution de 50% des surfaces artificialisables entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente de 2011 à 2021. La volonté du législateur est de sanctuariser tous les espaces agricoles et naturels. Néanmoins cette loi a rencontré des difficultés d'application et de mise en œuvre dans la mesure où elle ne faisait qu'accentuer les inégalités territoriales entre les territoires déjà très urbanisés et artificialisés et ceux peu peuplés, faiblement urbanisés, notamment les zones rurales. La loi gelait les situations de déséquilibres existantes et même les aggravait. Le quota de 50% laissait des marges importantes aux territoires qui avaient beaucoup artificialisé et faibles à ceux qui avaient été économies et vertueux.

C'est la raison pour laquelle une proposition de loi du Sénat en date 18 mars 2025 vise à amender le texte initial sans en modifier le principe et les objectifs. Tout d'abord le texte modifie les dates de références imposées aux collectivités en repoussant la date butoir à 2034 au lieu de 2031. Par ailleurs les communes faiblement peuplées des zones rurales ayant très peu artificialisé au cours de la période de référence pourront, indépendamment de tout quota, disposer d'1 ha minimum pour les autorisations des droits du sol. Enfin la loi prévoit de sortir du décompte des terrains artificialisés dans des conditions spécifiques notamment pour des projets extra communaux (10000 ha sur 5 ans) ou des projets industriels. Ce texte dit loi TRACE améliore le texte initial mais ne change pas la trajectoire initiale et n'a que peu d'impact sur les obligations de l'ensemble des collectivités pour établir leur document d'urbanisme : les régions le SRADETT, les périmètres infra-départementaux les SCOT, les intercommunalités les PLUI. Dans certaines situations le texte constitue un élément de complexité supplémentaire accentuant les incertitudes juridiques notamment sur les délais et les dates butoirs pour produire les documents d'urbanismes et attribuer les autorisations des droits du sol. Ces tergiversations légales risquent de conduire à une situation de confusion peu propice à apaiser les inquiétudes et limiter la perplexité des acteurs de terrain.

Impacts sur notre commune

Toutefois pour notre territoire les bégaiements légaux n'auront eu que peu d'impact. La région Nouvelle Aquitaine a arrêté le SRADETT le 14 octobre 2024 approuvé par le Préfet le 18 novembre 2024. Ce document qui définit les orientations régionales en matière d'urbanisme détermine pour notre région, sur les bases légales et réglementaires, les règles d'artificialisation à respecter dans les trois ensembles structurels de la région : la métropole

et les agglomérations, les zones littorales et les zones rurales. Il définit également l'impact des projets d'aménagements et d'infrastructures d'intérêt régional.

Le SRADETT a permis au Pays de l'Isle en Périgord d'établir le SCOT qui va déterminer la politique du territoire des 4 intercommunalités qui le constitue en matière d'urbanisme. Il a été arrêté dans la séance du Comité syndical du 18 Avril 2025. Le SCOT conforme au cadre légal et aux dispositions du SRADETT définit notamment, entre autres dispositions d'orientation, détermine les surfaces artificialisables pour son périmètre et les possibilités offertes aux 4 intercommunalités qui le composent.

Désormais au plan local les conditions sont réunies pourachever l'élaboration du PLUI : un cadre légal, certes complexe mais existant, le SRADETT pour la région, le SCOT pour le périmètre infra départemental. Nous disposons de tous éléments pour le construire en déterminant pour chaque commune le zonage entre les zones artificialisables pour tous types de projet, les zones agricoles et les zones naturelles. Nous aurons la possibilité, le cas échéant, d'introduire les assouplissements proposés par la loi TRACE : délai d'élaboration, surfaces minimales d'artificialisation pour les petites communes, possibilités de dépassement du quota, dispositions spécifiques pour certains projets notamment économiques. La réflexion va reprendre et chaque commune en liaison avec le bureau d'étude désigné va pouvoir, en concertation, faire ses propositions dans le cadre établi en matière de zonage. Les arbitrages, éventuellement, seront arrêtés par les instances intercommunautaires. Le PLUI appliqué sera voté par le conseil communautaire et devra être approuvé par la Préfecture.

Dans l'attente les autorisations des droits du sol resteront possibles. Le maire pourra continuer à les délivrer. Mais, compte tenu de la complexité du dispositif, les pétitionnaires devront construire leurs projets en concertation étroite avec les services municipaux compétents pour éviter les risques juridiques qui, s'ils étaient ignorés, conduiraient au rejet des demandes.