

PRÉFET DES BOUCHES-DU-RHÔNE

Direction départementale
des Territoires et de la Mer

Service Territorial Est

Marseille, le

30 OCT. 2019

Le Préfet de la région Provence Alpes Côte d'Azur
Préfet des Bouches-du-Rhône

à

Madame la Présidente de la Métropole
Aix-Marseille-Provence

À l'intention de Monsieur le Directeur
Général des Services

OBJET : Avis sur la procédure de modification n°6 du PLU de la commune d'Aix-en-Provence

Le présent avis s'inscrit dans le cadre de la notification du projet de modification n°6 du PLU de la commune d'Aix-en-Provence adressée le 08/07/2019 par la Présidente du Conseil de territoire du Pays d'Aix aux Personnes Publiques Associées (PPA).

Le projet de modification porte essentiellement sur des évolutions réglementaires motivées par l'adaptation du règlement en matière :

- de formes et de mixité urbaines
- d'équipements
- de déplacements.

I – Les servitudes d'attente de projet (L.151-41 du code de l'urbanisme)

Le code de l'urbanisme, par son article L.151-41, prévoit la possibilité d'instaurer une servitude d'attente de projet d'au plus 5 ans sur des secteurs à enjeux identifiés. Lors de l'approbation du PLU de la commune d'Aix-en-Provence en juillet 2015, un total de 14 secteurs en attente de projet a fait l'objet de l'instauration de cette servitude.

Aussi, la modification n°6 vise-t-elle à lever la servitude sur six de ces secteurs, pour une superficie totale d'environ 80 hectares (ha) :

- RICM Arts et Métiers, (2 hectares)
- La Pomone, (13,7 hectares)
- îlot des Boeufs (3,2 hectares)
- 2 secteurs (Brémond-Michel et Chaudron-Eglise) aux Milles (1 hectare)
- les Chartreux (2,5 hectares)
- Jas de Bouffan (58 hectares)

1 – Secteur du Jas de Bouffan

Au PLU approuvé en juillet 2015, une servitude d'attente de projet est instaurée au Jas de Bouffan. Ce périmètre de 58 hectares, classé en zonage UM, est interrogé au regard des nombreux espaces libres agrégés « à l'heure de l'optimisation de la ville, et de la valorisation des espaces construits les mieux équipés en matière de desserte en transport en commun ».

Dans le cadre de la présente modification, la levée du secteur d'attente est motivée par la réalisation d'aménagements en faveur d'une meilleure desserte interne et externe du quartier en transports en commun (Bus à Haut Niveau de Service et parking souterrain associé).

Si ces aménagements démontrent une réelle ambition de la ville d'Aix-en-Provence de rapprocher ses habitants des espaces de centralité tout en favorisant le développement de modalités douces, il est à regretter l'absence de projet d'aménagement en faveur de programmes de construction en logements.

Incompatibilité au Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU

Si la réalisation d'un parc de stationnement de 600 places et la création d'un BHNS répondent effectivement à l'orientation 1.2.3 du PADD, l'absence de projet d'aménagement en densification à destination de l'habitat contrevient à l'orientation 1.1.1 du PADD visant à inscrire « le développement urbain dans une logique de gestion économe de l'espace et de l'énergie, en priorité dans les espaces déjà urbanisés ».

En effet, cette première orientation du PADD se décline au travers de 2 actions :

- « Permettre l'intensification des espaces urbains en alternative à l'extension spatiale diffuse afin de répondre aux besoins en matière d'habitat et de développement économique tout en réduisant la consommation d'espaces naturels et agricoles »
- « Encourager le renouvellement urbain pour densifier et diversifier l'offre de logements ainsi que les activités économiques [...] »

Dans le cadre de la procédure de révision allégée n°2 du PLU d'Aix-en-Provence, conjointement menée à la présente modification, il est prévu le développement du secteur de la Constance, secteur à dominante naturelle au document d'urbanisme antérieur (NB2, ND2) reclassé majoritairement en zonage à urbaniser 2AU au PLU, avec la réalisation de 3 200 logements contre un objectif de 1 500 logements au PLU approuvé de 2015.

L'OAP de secteur n°6 « La Constance », associée à ce zonage rappelle que l'enjeu du site, à l'instar des autres secteurs en extension urbaine, vise à permettre « de répondre aux différents besoins, en particulier liés à l'habitat, par un accroissement de l'offre de logements, en complément du renouvellement urbain dont le processus long et aléatoire ne peut permettre d'assurer à lui seul l'offre pour le développement urbain. »

La proximité du Jas de Bouffan (58 hectares) avec la ZAC de la Constance permet d'envisager qu'à l'avenir, ces secteurs feront l'objet de projets à destination d'une intensification et/ou d'une densification de l'habitat. Le quartier Jas de Bouffan se compose d'un maillage propice à l'intermodalité, celle-ci doit servir de vitrine aux nouvelles pratiques de déplacement et ainsi encourager une alternative à la voiture.

Le développement de programmes d'habitat connexes doit s'articuler avec ces réseaux performants et respectueux de l'environnement, dans une démarche de vision globale du développement de la ville, et une dynamique de projet d'ensemble à grande échelle.

2 – Secteur de La Pomone (13,3 hectares)

Le secteur de la Pomone fait l'objet de réflexions, retranscrites au travers de l'OAP (n°21) créée, qui pourraient être plus ambitieuses au regard des enjeux et de la localisation du quartier au sein d'Aix-en-Provence.

Les principes programmatiques de cette OAP apparaissent insuffisants, et notamment sur les points suivants :

- le caractère résidentiel de la partie nord du secteur s'oppose à la conservation du zonage UM et sa déclinaison à travers l'orientation 1.1.1 du PADD encourageant « le renouvellement urbain pour densifier et diversifier l'offre de logements »
- aucune étude n'a été portée à notre connaissance, en termes de densification, d'intensification et d'accueil de nouvelle opération de constructions connexes
- l'aménagement à vocation tertiaire en limite nord-est du périmètre de projet semble ignorer la présence d'un ensemble architectural et paysager remarquables (bastide existante) sur ce secteur

Par ailleurs, les motivations amenant à vous affranchir de l'application de la Loi Barnier apparaissent insuffisantes au regard des éléments suivants :

- *éléments patrimoniaux identifiés (bastide existante sur le secteur à aménager)*
- bâtiments d'activité envisagés pour tenir compte des nuisances, et notamment « faire tampon » aux habitations situées à l'arrière
- manque d'hypothèse menée en termes de densification des opérations à vocation d'habitat

Au regard de l'ensemble des remarques formulées, l'orientation d'aménagement et de programmation n°21 « La Pomone » n'apparaît pas suffisamment étoffée à ce stade pour permettre la levée de la servitude d'attente de projet qui s'applique au PLU.

3 – Autres secteurs de projets

Enfin, sur les 4 autres secteurs, la modification prévoit la levée de la servitude d'attente de projet d'aménagement global. Pour autant, le dossier ne comporte pas d'argumentaire justifiant cette évolution. Dès lors, les règles du PLU de 2015 vont s'appliquer, sans plus d'ambition.

Sur l'ensemble de ces secteurs, la mise en œuvre d'orientations d'aménagement et de programmation auraient pu être la réponse adaptée.

II – Les évolutions réglementaires

1 – Création du sous-secteur UIv

Au PLU de 2015, un secteur UI est créé ayant pour vocation de favoriser le renouvellement urbain le long des voies principales en prolongeant le tissu urbain continu, tout en conservant des espaces de respiration en cœur d'îlot. Localisé principalement dans la première couronne du centre urbain, les coeurs de village et hameaux, ce zonage touche 11 secteurs de la commune.

Au sein du projet de modification, il est proposé la création d'un sous-secteur UIv, non quantifié dans le dossier notifié, mais d'une superficie totale d'environ 40 hectares, touchant 8 de ces 11 secteurs : Puyricard, Les Milles, Luynes, Pontès, Fontrousse, Couteron, Les Platanes et Les Couestes. Les modifications réglementaires apportées sont de nature à impacter à la fois l'existant, mais aussi les constructions futures.

Au regard de l'étendue du périmètre et du nombre de secteurs concernés par ces évolutions réglementaires, il est permis de s'interroger sur les conséquences en termes de formes urbaines, appliquées à un tissu urbain actuellement diversifié.

Une dissociation des typologies bâties et une réglementation affinées permettraient de traiter différemment les centralités de villages constitués (exemple des Milles), des centralités de hameaux (exemple de Pontès).

2 – Évolutions réglementaires en faveur d'une dé-densification

Afin d'illustrer l'ensemble des évolutions réglementaires allant dans le sens d'une dé-densification, de nombreux secteurs de la commune d'Aix-en-Provence, sont identifiés :

- « Les Milles Brémond Michel / Chaudron Eglise », faisant l'objet de la levée de la servitude d'attente de projet dans la présente procédure,
- les quartiers de Saint-Michel du Pignonnet, des Fenouillères et de la Poudrière

Règles d'implantation et d'alignement

Le PLU de la commune d'Aix-en-Provence, approuvé en juillet 2015, a introduit une réglementation déterminée par la notion de gabarit. Les évolutions apportées au travers de cette modification tendent à favoriser des formes bâties moins denses.

Concernant le sous-zonage UIv créé, sur l'ensemble de ce sous-zonage, des règles d'épaisseur sont redéfinies à la baisse le long des linéaires de gabarit devant être comprises entre 7 et 14 mètres de profondeur, contre 10 à 18 mètres en zonage UI au PLU en vigueur.

Aussi, et à titre d'exemple sur le périmètre d'étude des Milles, l'abaissement d'une profondeur minimale autorisée des bâtiments d'implantation futurs à 7 mètres de profondeur ne coïncide aucunement avec les caractéristiques des bâtiments mitoyens existants avenue Albert Couton, de 12 mètres de profondeur minimum.

Règle de hauteur maximale des constructions autorisée

Au PLU en vigueur, une réglementation particulière régissant la hauteur maximale autorisée des constructions est appliquée via la réglementation graphique (hauteur maximale localisée), et/ou via la réglementation écrite.

De manière générale, dans la réglementation des articles 10 des zonages UD, UI, UM et UE, une hauteur maximale des constructions fixée à 10 mètres, ou plus, est permise. Le zonage UD comprend un secteur sous-zoné UDh qui « se différencie en termes de gabarit des constructions afin de maîtriser leur perception visuelle dans des espaces urbains de sensibilité paysagère ». L'une des conséquences vise à limiter la hauteur maximale autorisée des constructions à 7 mètres.

Un nombre non négligeable de secteurs urbains zonés UD, **pour une superficie supérieure à 150 hectares**, subit un abaissement des hauteurs maximales des constructions autorisées de 10 à 7 mètres.

Changements de zonage UM en zonage UD

Pour rappel, au PLU approuvé de 2015, un zonage UM dit de zone urbaine « maîtrisée » a été défini ayant pour vocation d'optimiser le tissu urbain compte tenu de sa localisation privilégiée en termes de desserte et de proximité des équipements. Dans le même temps, un zonage UD dit de zone urbaine « douce » a été également défini ayant pour vocation une évolution mesurée de la forme urbaine car n'offrant aucune possibilité de renouvellement urbain.

Plusieurs secteurs sont concernés par une volonté de reclassement d'un zonage UM en zonage UD pour une **superficie totale d'environ 56 hectares**.

L'ensemble des évolutions réglementaires auront des conséquences sur de nombreux quartiers urbains d'Aix-en-Provence zonés UD, UM et UI, engendrant une forme de dé-densification de l'ensemble des différentes couronnes urbaines de la ville.

En conclusion, le projet de modification n°6 de la commune d'Aix-en-Provence marque un recul des intentions communales à promouvoir un urbanisme de projet ambitieux et dense. Au total ce sont ainsi **de l'ordre de 200 hectares de zones urbaines** concernés par la baisse du potentiel constructible de logements.

En effet, la levée de 6 servitudes de projet établies en 2015 n'aboutit qu'à de rares projets d'aménagement d'ensemble. De plus, les modifications sont de nature à favoriser un urbanisme moins dense.

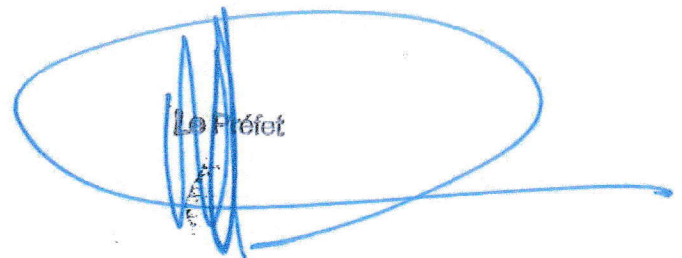
Les évolutions réglementaires touchent la majorité des zones urbaines (UM/ UI/ UD) et à urbaniser (IAU) de la commune qui portent une part essentielle du développement de l'habitat à moyen terme, dans un contexte où vous avez engagé un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal.

Ces secteurs doivent être apportés à la réflexion dans le PLUi du Pays d'Aix pour répondre à l'objectif de sobriété foncière rappelé dans la note d'enjeux du 26 septembre 2019.

Compte tenu particulièrement de l'évolution du PLU en faveur d'une moindre densité dans les zones urbaines, soit un recul par rapport à l'objectif récemment rappelé par l'Etat dans l'instruction du 29 juillet 2019 « en faveur d'une gestion économe de l'espace », j'émet un avis défavorable à la présente modification.

Cet avis ne remet toutefois pas en cause les autres dispositions de la modification.

Mes services sont à votre disposition pour vous accompagner dans la suite de cette procédure.



Pierre DARTOUT

Copies :

- Mme Le Maire d'Aix-en-Provence
- Mme la Directrice du pôle Aménagement et Urbanisme du Conseil de Territoire n°2
- M. Le commissaire enquêteur M. Philippe-Gérard PAUTROT