

ENQUETE PUBLIQUE SUR LA MODIFICATION N°2 DU PLU DE MARSEILLE POSITION DE FNE 13

France Nature Environnement Bouches-du-Rhône (FNE 13), ses associations adhérentes et sa fédération régionale FNE PACA œuvrent à la mise en œuvre du développement durable dans toutes ses composantes, y compris l'urbanisme et ses documents de planification et d'orientation.

FNE 13 soutient le développement de villes durables et prône l'application de principes fondamentaux que sont le retour de la nature en ville, la préservation des espaces végétalisés ainsi que la valorisation des trames vertes et bleues.

Nous militons également pour une construction de la ville sur la ville, pour une densification urbaine au lieu d'un étalement urbain consommateur d'espaces naturels et agricoles précieux.

Ces axes de développement urbain doivent s'accompagner d'une réelle place faite au citoyen avec un accès à l'information et une concertation de qualité.

Dans le cadre de l'enquête publique relative à la modification n°2 du PLU de Marseille qui se tient du 01^{er} septembre au 01^{er} octobre 2015, FNE 13 tient à exprimer sa position quant à la bonne prise en compte des principes énoncés ci-dessus.

SUR LES OPERATIONS PUBLIQUES OU IMPORTANTES

1. PRU La Savine – quartier des Borels, 15^{ème} arrondissement

De nombreux Plans de Rénovation Urbains sont intégrés au PLU, entraînant des modifications de zonages, ajouts ou suppressions d'emplacements réservés.

Nous n'avons pas de remarques particulières à formuler sur les mesures d'intégration des PRU de La Savine et de Sainte Marthe, sous réserve que la concertation ait bien eue lieu et dans des conditions propres à permettre une réelle information et participation du public concerné.

Il est regrettable que la ville n'ait pas profité de cette modification du PLU pour montrer les cohérences entre le PLU existant et le Plan Local de l'Habitat (PLH), insuffisance que nous avons formulé lors de notre avis initial.¹

¹ Avis UDVN-FNE 13, décembre 2012

2. BHNS Saint-Jérôme – 13 et 14^{ème} arrondissements

Si le développement des transports en commun est à saluer, il est toutefois primordial de prendre en compte et d'intégrer les piétons et cyclistes. Par exemple, l'illustration fournie indique une voie cyclable à double sens sur un seul côté. La piste cyclable bidirectionnelle est-elle l'organisation la plus judicieuse et la plus sécurisée pour les cyclistes ? Comment leur traversée, ainsi que celle des piétons, est-elle prévue ? FNE 13 demande une explication écrite des mesures prises sur cette question.

Une fois encore, il est regrettable de ne pas retrouver dans cette modification une cohérence avec le Plan de déplacement urbain (PDU). La mesure étant prise dans le cadre du PLU, il serait en effet bon de montrer la cohérence et l'articulation avec les différents plans relatifs à la mobilité dans l'agglomération marseillaise.

3. ZAC de Château-Gombert – 13^{ème} arrondissement

Les jardins familiaux sont des lieux de nature indispensables qui jouent un rôle social important. Nous saluons l'initiative du classement de cette zone en Terrain Cultivé à Protéger au titre de l'article L.123-1.9 du code de l'urbanisme.

Des erreurs matérielles sont toutefois à corriger concernant les prévisions de création de deux grandes noues paysagères le long des ruisseaux de la Fumade et de la Grave. FNE 13 insiste pour la bonne prise en compte des noues dans les documents d'urbanisme et appuie leur développement. Le retour de la nature en ville est un principe soutenu par notre association, tant dans un objectif environnemental que social.

4. ZAC des Hauts de Sainte-Marthe – 13 et 14^{ème} arrondissements

« La ZAC des Hauts-de-Sainte-Marthe a pour projet l'édification d'un nouveau quartier multifonctionnel, mêlant habitat, équipements, services de proximité et activités, en rentabilisant l'espace dans un souci de développement économe et durable et en combinant espace construit et espace public. »²

FNE 13 approuve les principes de rationalisation de l'espace dans une logique de non-étalement, et de mixité sociale et fonctionnelle.

En revanche, la suppression de la servitude pour cheminement piéton interroge. Nous entendons et comprenons tout à fait l'avis des riverains et les gênes qu'ils peuvent subir de fait des usages extérieurs de ce cheminement piéton. Il est toutefois légitime de se poser la question de la pertinence d'une suppression comme seule solution. Ne pourrait-on pas imaginer de concéder l'usage de cette servitude à la copropriété pour ne pas gêner de possibles aménagements ultérieurs ?

Ce type de fermeture a pour conséquence directe de réduire la part des modes actifs (piétonnier, cyclisme) et impose souvent de grands détours. Le désenclavement est un enjeu d'aménagement du territoire qu'il est nécessaire de prendre en compte.

Cette remarque vaut pour tous les cas indiqués rencontrés dans le PLU.

² P.34 de la notice de présentation de la modification n°2 du PLU de Marseille

Concernant le centre Mirabilis, il est proposé dans le document de modifier les hauteurs maximales constructibles de 135 à 140m NGF. Nous tenons à exprimer notre désaccord avec cette proposition car les projets soumis au Comité de suivi de la ZAC présentaient des constructions jusqu'en R+5 compatibles avec le PLU actuel. Nous souhaitons que le règlement ne soit pas modifié sur ce point.

5. L'Opération d'intérêt National- OIN- Euroméditerranée

Nous tenons ici à rappeler que les plans locaux d'urbanisme ont l'obligation légale de prendre en compte les Opérations d'Intérêt National (OIN)³. L'OIN Euroméditerranée est une opération qui concerne une partie majeure du territoire communal et qui a un impact majeur pour le développement de la cité. Compte-tenu de la complexité de cette opération, FNE 13 n'est pas en mesure de porter un avis construit sur les modifications proposées.

6. Montée de l'Etoile – 13^{ème} arrondissement – ouverture à l'urbanisation de la zone AU

Le principe de « perméabilité à l'environnement » ou de continuité écologique pour poursuivre la construction d'une trame verte urbaine, notamment entre les parcs, semble respecté par la proposition d'inscrire davantage d'espaces verts en Espaces verts à protéger.

Cependant, la densité future de cette zone en UT1 pose la question des conséquences sur le trafic dans une zone déjà très chargée. Il aurait été opportun d'indiquer comment cet afflux de population sera géré en termes de transports et de mobilité afin de conserver une cohérence et une qualité de vie et de mobilité.

L'ouverture à l'urbanisation doit se faire dans le respect de l'article L. 228-2 du code de l'environnement qui dispose qu' « *A l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides, doivent être mis au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements sous forme de pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants, en fonction des besoins et contraintes de la circulation.*

L'aménagement de ces itinéraires cyclables doit tenir compte des orientations du plan de déplacements urbains, lorsqu'il existe ».

CORRECTIONS ET EVOLUTIONS DIVERSES

7. Sur le jugement du tribunal administratif de Marseille du 29 janvier 2015

Tout d'abord, nous constatons avec plaisir la prise en compte du jugement du tribunal administratif de Marseille du 29 janvier 2015 en tant qu'il rétablit les servitudes Espaces Boisés Classés à Conserver sur la colline de Périer. Marseille est peu pourvue en espaces verts, et la nature en ville sous toutes ses formes doit faire l'objet d'une protection particulière.

³ Art. L. 121-2 du code de l'urbanisme

8. Sur les emplacements réservés

D'autre part, FNE 13 relève que de nombreux emplacements réservés sont supprimés suite à des mises en demeure d'acquiescer restées sans suite. Ce sont ainsi pas moins de **14 emplacements réservés qui sont supprimés**, soit des dizaines d'hectares, annihilant par là même des occasions et opportunités d'aménagement de l'espace urbain marseillais⁴.

Les suppressions d'emplacements réservés suite à mise en demeure d'acquiescer restée sans suite concernent les opérations d'intérêt public importantes pour le fonctionnement urbain, la qualité de vie des résidents ou les risques (pôles d'échange, ouvrages sanitaire et pluvial, espaces verts, aménagements liés aux TCSP, création ou élargissement de voie, équipements socio-culturels, espace public). Elles traduisent l'incohérence de la politique foncière de la ville au regard de ses ambitions d'aménagement.

De plus, nous tenons à mettre en garde contre l'utilisation assez récurrente de servitudes de pré-emplacement réservé ou de pré-réservation pour équipement⁵. Cette notion n'est pas identique à celle d'emplacement réservé et induit des conséquences juridiques différentes rappelées par la cour administrative d'appel de Marseille dans son arrêt du 04 mai 2015⁶ :

*« (...) une servitude de localisation des installations d'intérêt général, **ne [fait] pas obstacle à la délivrance d'un permis de construire si ce permis est compatible avec l'instauration de cette servitude** ; que par suite, l'inscription de la servitude dont s'agit, **qualifiée à tort par les premiers juges d'emplacement réservé**, ne pouvait avoir pour effet d'empêcher l'autorité compétente d'autoriser, dans le périmètre concerné, un projet ne prévoyant pas la réalisation immédiate de cet équipement ; »*

Ainsi, la protection juridique du terrain offerte par le pré-emplacement réservé est plus faible que celle fournie par un emplacement réservé et implique donc certaines possibilités de constructions. L'utilisation de ce zonage doit donc être étudié attentivement et ne pas supplanter les emplacements réservés à n'importe quelles conditions.

9. Sur les modifications de zonage

La planche 41A⁷ concernant le quartier de la Rose prévoit de « *modifier une partie de zonage UT3 sur une superficie de 2,86 hectares en zone UR2 pour conserver la typologie d'habitat individuel le long des impasses* ».

Nous comprenons la position des riverains de maisons individuelles pour la densification demandée par le PADD. Cependant, la transformation systématique en zonage résidentiel ne résout pas le problème. En choisissant finalement un zonage résidentiel sur près de 3 hectares, on se prive à minima de 100 logements. Or, avec les conceptions architecturales actuelles, nous avons la capacité de densifier massivement sans impact ou gêne.

Il en va de même pour les changements de zonages proposés aux planches 52A et 53A⁸, 62A, 83A, 84A.

⁴ P. 91, 92, 95, 97, 99, 102, 110, 113, 114, 123, 131 et 135 de la notice de présentation de la modification n°2 du PLU de Marseille

⁵ P. 13, 78, 79, 85, 111, 124 de la notice de présentation de la modification n°2 du PLU de Marseille

⁶ CAA Marseille 04 mai 2015, n°13MA03688

⁷ P. 104 de la notice de présentation de la modification n°2 du PLU de Marseille

FNE 13 tient à rappeler que le principe de densification en zone urbaine a été rappelé et renforcé par la loi ALUR en mars 2014. **Dans une ville en plein essor et accueillant chaque année d'avantage de population, il est indispensable permettre au tissu résidentiel d'évoluer vers plus de densification, surtout dans des zones bien équipées et desservies.**

10. Sur les autres corrections et rectifications

Nous notons une erreur matérielle dans la qualification de certains espaces verts protégés au titre du L. 123-1.7 ayant conduit à classer deux ensembles initialement « Espaces vert d'accompagnement » en « Espaces verts à protéger »⁹. Parfois, les erreurs matérielles peuvent être intéressantes !

La planche 62A relative au boulevard Saint-Julien/Haguenu, quartier Saint Barnabé dans le 12^{ème} arrondissement,¹⁰ indique une rectification de tracé de voirie avec l'inscription d'une marge de recul architecturale. Cependant, il n'est pas indiqué le devenir du délaissé après rectification du tracé de voirie. Il serait bienvenu de préciser que ce délaissé, ainsi que les autres existants dans cette modification du PLU, rentre dans le domaine public.

Cette même planche indique en outre une transformation de zone UBT en zone UR concernant le quartier Saint Barnabé/Saint-Jean du Désert, boulevard Faissolle/rue des Bons Amis. Comme il a déjà été évoqué précédemment, il est aujourd'hui nécessaire de densifier l'existant pour lutter contre l'étalement urbain et construire la ville sur la ville. Si cette densification du bâti existant ne peut se faire à n'importe quel prix ni dans n'importe quelle circonstance, en l'espèce, nous nous trouvons là encore dans une zone fortement équipée en transports en commun : gare de la Blancarde, station de tramway... Les conditions sont ici réunies pour envisager une densification et une restructuration de ce secteur. **Si ce modèle urbain ne se développe pas dans ce secteur, alors où peut-il se développer ?**

A l'inverse, la planche 74A relative au quartier de la Capelette¹¹ prévoit le renforcement de la densification du secteur Capelette Huveaune déjà fortement construit en immeubles collectifs. La question de la pertinence d'un renforcement sur ce secteur peut ici se poser.

La densification de la ville doit être réfléchi en fonction du secteur, de sa capacité d'absorption d'une telle densification, mais également des moyens existants permettant d'accompagner cette restructuration, comme la présence de moyens de mobilité collectifs. FNE 13 tient à rappeler que la densification urbaine ne doit pas dériver vers une surdensification de certains quartiers.

D'autre part, la planche 71A¹² relative au quartier du Roucas Blanc indique une suppression d'emplacement réservé pour élargissement de voie suite à une mise en demeure d'acquiescer restée sans suite. La question de la non acquisition d'emplacements réservés a déjà été évoquée. Ici cette pratique se double d'une interrogation. La

⁸ P. 119, 127, 143, 145 de la notice de présentation de la modification n°2 du PLU de Marseille

⁹ P. 107 de la notice de présentation de la modification n°2 du PLU de Marseille

¹⁰ P. 127 de la notice de présentation de la modification n°2 du PLU de Marseille

¹¹ P. 138 de la notice de présentation de la modification n°2 du PLU de Marseille

¹² P. 135 de la notice de présentation de la modification n°2 du PLU de Marseille

suppression ne concerne qu'une seule parcelle sur une dizaine, celle du milieu de l'emplacement réservé : incohérence, favoritisme ?

Nous relevons par ailleurs, concernant les planches 73A, 74A, 83A¹³, une erreur : l'îlot n'est pas prédominé par la station de métro Bougainville puisqu'il s'agit du quartier de Sainte Marguerite.

En revanche, nous saluons l'initiative d'une inscription en Espaces verts d'accompagnement de l'emplacement réservé obsolète de la Traverse du Puits au niveau du quartier de Mazargues¹⁴. Le respect et la valorisation d'un paysage ouvert rentrant dans la mise en œuvre de la trame verte liant Borély aux Calanques va dans le sens d'une plus grande place pour la nature en ville et pour la construction d'une réelle trame verte.

11. Sur les modifications du Règlement

- *Sur les sites et sols pollués*

Le document propose une disposition générale sur les sites et sols pollués permettant de ne pas imposer les dispositions réglementaires prévues aux articles 13 (exigences en matière d'espaces végétalisés et/ou de pleine terre) des différentes zones du PLU en cas d'impossibilité d'y satisfaire dû à la présence de site ou sol pollué¹⁵. La rédaction proposée dans le règlement est la suivante : « *Les dispositions réglementaires prévues aux articles 13 de chaque zone ou secteur ne s'imposent pas en cas d'impossibilité d'y satisfaire du à la présence de sites ou sols pollués* ».

Cette proposition d'article nous interpelle vivement. L'imprécision de cette formulation doit impérativement être rectifiée. Comment cette disposition est-elle censée s'articuler avec l'obligation législative de dépollution qui pèse sur l'exploitant d'un terrain pollué ? Quelle utilisation est alors induite pour ces terrains normalement laissés en espaces libres ? Une construction ne pourrait de toute façon avoir lieu qu'après une dépollution du terrain rendue obligatoire par la loi. **Ce coup porté à la préservation des espaces végétalisés et de pleine terre en ville n'est pas justifié et doit être rectifié.**

- *Sur les dispositions particulières pour les constructions nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif*

Les espaces libres sont également affaiblis par la proposition d'article 32 « Dispositions particulières pour les constructions nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif ». Il est en effet proposé l'article suivant : « *Dans le cadre d'opérations de constructions ou d'aménagement nécessaires aux services publics, les exigences en matière d'espaces libres issues des dispositions prévues à l'article 13 de chaque zone ou secteur pourront être adaptées en raison des caractéristiques techniques ou des besoins en fonctionnement desdites opérations* ».

L'imprécision et le flou laissé par la notion de caractéristiques techniques ou de besoins de fonctionnement justifiant la dérogation à l'article 13 ne permettent pas d'apprécier strictement ou limitativement les opérations

¹³ P. 137 de la notice de présentation de la modification n°2 du PLU de Marseille

¹⁴ P. 150 de la notice de présentation de la modification n°2 du PLU de Marseille

¹⁵ P. 161 de la notice de présentation de la modification n°2 du PLU de Marseille

ou constructions concernées. Cette écriture de l'article 32 doit être rectifiée et précisée car l'amputation d'espaces libres et végétalisés, déjà rares et précieux à Marseille, doit être confinée au maximum et non laissée au choix arbitraire d'une autorité compétente dont on ne connaît d'ailleurs pas la nature.

- *Sur l'article 6 zone UM*

Il est proposé une réécriture de l'article 6 zone UM¹⁶ relatif à la bande des 20 mètres selon les termes suivants : « *Au regard de tout ceci il est proposé de n'imposer aux extensions de constructions existantes à destination d'habitat, le respect de la bande des 20 mètres sous réserve de plusieurs conditions cumulatives (...)* ». Outre la formulation discutable, cette mesure mérite d'être approfondie et les cas étudiés de près. Cet article permet la régularisation de fait de constructions non conformes (souvent sans permis), alors que jusque là la règle était, de manière juste, de ne jamais autoriser.

- *Sur l'article 13 zone UEt*

Pour les zones UEt, article 13¹⁷, il est proposé d'élargir les possibilités de dérogations à l'exigence d'espaces de pleines terres pour les cas de faible ampleur. Ainsi, les dérogations ne seraient plus limitées à l'impossibilité technique, mais élargies à tout « *cas d'impossibilité d'y satisfaire* », quelque soit l'origine de cette impossibilité. Il s'agit là encore d'un biais de régularisation de fait de constructions non conformes, d'autant plus qu'il est précisé que « *le juge a une vision très restrictive de l'impossibilité technique* ». Cette reconnaissance de la possibilité de régulariser une construction non conforme est contraire à la règle d'origine. Ceci d'autant plus que la règle concerne la préservation d'espaces naturels.

12. Sur les orientations d'aménagements

L'Orientation d'Aménagement n°14 Euroméditerranée est jointe au dossier d'enquête publique. Il est indiqué que « *les 170 ha de l'extension s'intègrent dans l'opération d'intérêt national qui a reçu le label Ecocité du Grenelle de l'Environnement. L'Extension doit mettre en œuvre les conditions d'accueil pour 30 000 nouveaux résidents et 20 000 nouveaux emplois en s'appuyant notamment sur une dynamique vertueuse d'entraînement* ». Il s'agit là d'une opération fondamentale à l'échelle marseillaise traitée comme simple modification du PLU. Est-ce bien normal ? Il est pratiquement impossible à cette échelle de comprendre le sens des modifications proposées par Euromed, même si la notice jointe au rapport de présentation en détaille les implications graphiques.

Il en va de même, dans une moindre mesure, pour l'Orientation d'aménagement n°16 « Montée de l'Etoile ».

¹⁶ P. 175 de la notice de présentation de la modification n°2 du PLU de Marseille

¹⁷ P. 176 de la notice de présentation de la modification n°2 du PLU de Marseille

CONCLUSION

Il ressort de ce qui précède que **FNE 13 émet un avis défavorable concernant la modification n°2 du PLU de Marseille**, malgré des points positifs qui sont salués.

FNE 13 demande :

- **Une réelle application du principe de densification de la ville. Cette densification doit cependant être stratégique et adaptée à la zone concernée et aux moyens dont elle dispose.**
- **Une meilleure protection accordée aux espaces végétalisés et de pleine terre avec une réécriture notamment des articles 13 et 32 des dispositions générales du règlement qui à l'heure actuelle sont trop permissifs et mettent en péril le maintien d'une réelle présence de la nature en ville, mais également un développement de ces espaces libres dans Marseille.**
- **Une meilleure cohérence de la politique foncière de la ville au regard de ses ambitions d'aménagement.**