

URBANISME À TRET'S

Comprendre le rôle réel de la commune

Les projets de construction peuvent légitimement susciter des interrogations. Pour comprendre ce que la commune peut réellement faire, il faut distinguer l'élaboration des règles d'urbanisme, au cours de laquelle les élus défendent une vision du territoire, et l'instruction des autorisations, qui consiste ensuite à appliquer ces règles aux projets déposés.

Même au stade du PLUi, le pouvoir politique local reste encadré par les lois nationales, les documents de planification supérieurs, le droit de propriété et le principe d'égalité entre les citoyens.

À RETENIR

« Le temps du choix politique est celui de l'élaboration des règles. Le temps du permis de construire est celui de leur application impartiale. »

1. Un cadre largement fixé à une échelle supérieure

Une commune ou une métropole ne décide pas librement de ce qui peut être construit. Le Code de l'urbanisme impose de concilier la protection du cadre de vie, les besoins en logements, la mixité sociale, la limitation de l'étalement urbain, la préservation des espaces agricoles et naturels et l'utilisation plus économe des secteurs déjà urbanisés.

Les politiques nationales encouragent ainsi le renouvellement de la ville sur elle-même plutôt que son extension permanente. Les élus locaux peuvent encadrer cette évolution, notamment dans les quartiers pavillonnaires, mais ils ne peuvent pas rendre artificiellement inconstructibles des secteurs déjà urbanisés.

Le PLUi doit également être compatible avec les documents qui lui sont supérieurs, en particulier le Schéma de cohérence territoriale (SCoT). Cette orientation n'est pas récente : le SCoT du Pays d'Aix, approuvé en décembre 2015, classait déjà Trets parmi les « espaces de développement prioritaires », appelés à accueillir une part importante du développement résidentiel, économique et des transports du Pays d'Aix. Le PLUi du Pays d'Aix, applicable depuis le 19 décembre 2024, s'inscrit dans cette continuité.

Trets est aujourd'hui un pôle d'équilibre

Le SCoT métropolitain approuvé en 2025 qualifie désormais Trets de « pôle d'équilibre ». Dans la planification métropolitaine, la commune n'est donc pas considérée comme un simple village qu'il faudrait figer, même si son identité provençale et son cadre de vie doivent être préservés. Un pôle d'équilibre doit renforcer ses fonctions de centralité et se développer de manière organisée et soutenable, tant pour l'habitat que pour l'activité économique, les emplois, les services, les équipements et les mobilités. Cette orientation, engagée bien avant 2020, ne signifie pas une urbanisation sans limite : le développement doit rester cohérent avec les réseaux, les équipements, les risques, les paysages et les capacités du territoire.

2. Zonage et OAP : deux outils différents

Le zonage classique n'est pas élaboré parcelle par parcelle

Le zonage correspond à des ensembles urbains cohérents : centre ancien, habitat pavillonnaire, secteurs économiques, zones agricoles ou naturelles. Il ne peut pas être dessiné pour isoler une propriété au sein d'un quartier homogène dans le seul but d'empêcher une opération éventuelle.

La présence d'un terrain plus grand que les propriétés voisines ne permet donc pas de lui attribuer artificiellement un zonage différent. Les règles doivent être pensées pour tous les propriétaires placés dans une situation urbaine comparable.

Les OAP organisent les véritables secteurs de projet

Lorsqu'une grande unité foncière ou plusieurs terrains forment un secteur cohérent présentant un véritable enjeu d'aménagement, le PLUi peut prévoir une Orientation d'aménagement et de programmation (OAP). Elle permet d'organiser la programmation, les formes urbaines, les accès, les cheminements, les espaces paysagers, les relations avec les propriétés voisines, les réseaux et le phasage.

Une OAP peut aussi inscrire la mutation du secteur dans une temporalité prévisionnelle :

COURT TERME	MOYEN TERME	LONG TERME
0 à 5 ans	5 à 10 ans	plus de 10 ans

Cette temporalité reste indicative. Les projets doivent être conformes au règlement et compatibles avec l'OAP, mais l'échéancier ne constitue pas, à lui seul, une interdiction de construire avant la période annoncée.

L'EXEMPLE DE L'ERMITAGE

L'OAP de l'Ermitage est programmée à moyen terme. La commune a récemment refusé un permis sur ce secteur en se fondant sur des motifs juridiques précis, susceptibles d'être contestés devant le juge administratif. En revanche, la seule mention « moyen terme » ne pouvait pas être utilisée comme motif de refus.

Une OAP ne peut pas davantage prévoir une densité artificiellement faible pour neutraliser un secteur. Sa programmation doit rester compatible avec le SCoT et les objectifs de logements définis à une échelle supérieure.

L'EXEMPLE DE LA GARDI

L'OAP inscrite dans le PLU de 2017 prévoyait une densité d'environ 7 logements par hectare. Elle a été annulée par le tribunal administratif ; cette annulation a eu pour effet de rendre applicable le zonage UD au secteur. Cet exemple montre qu'une OAP ne peut pas fixer une densité artificiellement faible pour neutraliser l'urbanisation d'un secteur et doit rester compatible avec les objectifs du SCoT.

PRINCIPE

« Une OAP permet de maîtriser la manière dont un secteur évoluera. Elle ne permet ni de bloquer arbitrairement son urbanisation, ni de s'affranchir des objectifs fixés par le SCoT. »

3. Le droit de propriété et les initiatives privées

Le droit de propriété peut être encadré pour des motifs d'intérêt général, mais il ne disparaît pas. Un propriétaire demeure libre de conserver ou de vendre son bien, de choisir son acquéreur et de déposer le projet qu'il souhaite, sous réserve du respect des règles applicables.

Les opportunités foncières naissent donc principalement de relations privées. Un opérateur peut prospecter ou proposer une acquisition sans que cela constitue une décision municipale ni la garantie qu'un permis sera délivré. Le rôle de la commune commence lors du dépôt de la demande, sauf exercice légal du droit de préemption pour un objectif d'intérêt général.

4. La zone UD : un encadrement renforcé depuis 2024

La zone UD couvre une part importante du tissu urbain de Trets. Elle correspond largement aux quartiers pavillonnaires et aux lotissements développés notamment dans les années 1980. Lors de l'élaboration du PLUi, la volonté de la commune a été de freiner et de mieux encadrer leur mutation, tout en préservant les droits des propriétaires de maisons individuelles.

Le PLU de 2017 était plus permissif

Dans la zone UD de droit commun, le PLU de 2017 ne fixait aucun coefficient maximal d'emprise au sol. Une fois respectées les autres contraintes - hauteur, reculs, stationnement, accès, risques ou servitudes - aucun pourcentage autonome ne plafonnait la part du terrain pouvant être occupée par les constructions. Sur les grandes propriétés, cette absence de plafond pouvait donc permettre des emprises importantes.

Ce que le PLUi a changé

Le PLUi applicable depuis décembre 2024 a instauré une emprise maximale de 30 % dans les secteurs concernés. Il a aussi renforcé les distances avec les propriétés voisines pour les opérations importantes : à partir de 500 m² de surface de plancher, le recul doit être au moins égal à la hauteur de façade, sans pouvoir être inférieur à quatre mètres.

Pourquoi ne pas avoir fixé une emprise encore plus faible ?

Une règle d'urbanisme doit s'appliquer à tous les propriétaires de la zone, et pas seulement aux quelques grands terrains susceptibles d'intéresser un opérateur.

Surface du terrain	Emprise à 30 %	Emprise à 20 %
250 m ²	75 m ²	50 m ²
300 m ²	90 m ²	60 m ²
350 m ²	105 m ²	70 m ²

L'emprise peut comprendre, selon leur configuration, la maison, une extension, un garage, une annexe, une cuisine d'été, un pool house ou certaines terrasses surélevées. Ramener le coefficient à 20 % aurait donc fortement pénalisé les propriétaires de petites parcelles souhaitant construire, agrandir ou adapter leur maison.

L'équilibre recherché a consisté à mieux encadrer les grands fonciers sans rendre impossible l'évolution raisonnable des maisons individuelles.

Une emprise de 30 % représente 90 m² sur une parcelle de 300 m², mais théoriquement 1 200 m² sur 4 000 m². Cette différence ne constitue pas une faveur : elle résulte de l'application de la même règle à des superficies différentes. Les possibilités réelles restent ensuite limitées par les accès, les reculs, la hauteur, le stationnement, les espaces végétalisés, la topographie, les risques, les servitudes et les réseaux.

5. Le permis de construire n'est pas une décision d'opportunité politique

Du pouvoir de fait à une décision contrôlée

Pendant longtemps, le maire a pu apparaître comme celui qui décidait personnellement des constructions autorisées sur sa commune. Cette perception tenait moins au droit qu'à une époque où les règles étaient moins détaillées, les documents difficiles d'accès, les recours des tiers plus rares et la décision municipale moins souvent contestée.

Le cadre actuel s'est construit progressivement : la loi d'orientation foncière de 1967 a installé les principaux outils de la planification moderne ; les lois de décentralisation de 1983-1984 ont confié au maire la compétence de signer les permis sans lui donner un pouvoir arbitraire ; puis l'accès aux documents administratifs, leur diffusion en ligne, la dématérialisation, la professionnalisation de l'instruction et l'augmentation des recours ont rendu chaque décision plus transparente, traçable et contrôlable par le préfet et le juge.

Le maire conserve une capacité d'appréciation lorsque les textes l'exigent, par exemple sur l'insertion d'un projet, la sécurité d'un accès ou certains risques. Mais cette appréciation doit être fondée sur des faits, motivée, cohérente et appliquée de la même manière à des situations comparables. Il ne dispose donc pas d'un pouvoir personnel lui permettant d'accorder ou de refuser un permis selon son bon vouloir.

Le PLUi encadre la destination, la hauteur, l'emprise, l'implantation, les accès, le stationnement, les espaces verts et l'architecture. Mais lorsque plusieurs formes de construction respectent ces règles, la commune ne peut pas imposer celle qu'elle préférerait. Elle ne peut notamment pas exiger des maisons individuelles à la place d'un habitat collectif si l'habitation est autorisée et si le projet respecte toutes les prescriptions opposables.

La commune ne peut donc pas :

- autoriser un projet qui méconnaît les règles applicables ;
- refuser un projet conforme au seul motif qu'il serait impopulaire ;
- inventer une prescription absente du PLUi ;
- appliquer des exigences différentes selon l'identité du demandeur ;
- transformer une pétition ou une opposition politique en motif juridique de refus.

Les observations des habitants doivent naturellement être entendues. Elles peuvent conduire à vérifier plus attentivement certains éléments d'un dossier. Mais une autorisation ne peut être délivrée ou refusée qu'au regard du droit applicable.

LE PRINCIPE ESSENTIEL

« Le maire a la compétence de signer le permis, pas la liberté d'en disposer. Un permis de construire n'est ni une faveur accordée par la municipalité, ni un instrument permettant de choisir politiquement, projet par projet, ce qui sera construit. C'est une décision administrative fondée sur le droit. »

6. Les voies de recours : deux juges, deux contrôles

La délivrance d'un permis ne prive pas les tiers de leurs droits. Il faut toutefois distinguer le recours contre le permis lui-même et l'action portant sur les droits privés ou les conséquences de la construction.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF	TRIBUNAL JUDICIAIRE
Il juge le permis. Il contrôle sa légalité au regard du PLUi, des OAP, des servitudes d'utilité publique, des règles relatives aux risques, aux accès, au stationnement ou aux réseaux. Il ne tranche pas les litiges relatifs aux servitudes privées, qui relèvent du tribunal judiciaire. Pour agir, un tiers doit montrer que le projet affecte directement la jouissance d'un bien qu'il possède ou occupe régulièrement : la seule qualité d'habitant ne suffit pas. Les associations sont soumises à des conditions particulières. Le recours doit, en principe, être formé dans les deux mois suivant le début d'une période continue de deux mois d'affichage régulier sur le terrain.	Il juge les droits privés et les conséquences de la construction. Il peut être saisi en cas d'empiètement, de violation d'une servitude privée, de ruissellement, de dégâts, de nuisances ou de trouble anormal de voisinage. Un permis légal n'empêche donc pas une action civile lorsqu'une atteinte à un droit privé ou un préjudice est établi.

Le tribunal administratif peut annuler ou permettre la régularisation du permis. Le tribunal judiciaire peut indemniser un préjudice ou ordonner des mesures relevant du droit privé, mais il n'annule pas l'autorisation administrative.

MÉMO - UN RECOURS PEUT SE RETOURNER CONTRE SON AUTEUR

Le recours en justice est un droit et le simple fait de perdre ne le rend pas abusif. En revanche, une procédure manifestement dilatoire ou abusive peut exposer son auteur à une amende pouvant atteindre 10 000 €, au paiement de certains frais et, le cas échéant, à des dommages et intérêts.

7. En conclusion

Le pouvoir politique local existe principalement lors de l'élaboration des règles, mais il s'exerce dans les limites fixées par la loi, le SCoT, le droit de propriété et le principe d'égalité.

À Trets, l'enjeu n'est donc pas de choisir entre développement et préservation, mais d'organiser le développement résidentiel et économique attendu d'un pôle d'équilibre tout en protégeant le cadre de vie. Cette volonté s'est traduite par un encadrement plus protecteur de la zone UD que celui du PLU de 2017, avec une emprise maximale de 30 %, des reculs renforcés pour les opérations importantes et des OAP organisant les principaux secteurs de projet.

EN UNE PHRASE

« La politique définit, dans les limites de la loi, les règles générales du territoire. L'autorisation d'urbanisme applique ensuite ces règles à chacun, sans faveur, sans arbitraire et sans considération électorale. »

Références principales

Code de l'urbanisme ; Code civil ; Code de justice administrative ; Code de procédure civile ; SCoT du Pays d'Aix approuvé en 2015 ; SCoT métropolitain approuvé en 2025 ; PLU de Trets approuvé en 2017 ; PLUi du Pays d'Aix applicable depuis le 19 décembre 2024 ; OAP de Trets, notamment La Gardi et l'Ermitage.