
GADSECA

15 juin 2025



Biot – PLU 2025 :

Bilan de consommation foncière non-conforme.

Monsieur le Commissaire Enquêteur,

Veillez trouver ci-joint la contribution du Gadseca à l'enquête publique sur la révision du PLU de Biot.

Le Gadseca est une association à portée départementale agréé au titre de l'environnement en application de l'article L 141-1 du Code de l'Environnement (Renouvellement d'agrément le 31 octobre 2024 par AP 1195 des Alpes-Maritimes).

Cette contribution vise à alerter sur les incohérences constatées dans le bilan de consommation foncière communiqué par la commune, notamment au regard des exigences de la loi Climat et Résilience et du dispositif Zéro Artificialisation Nette (ZAN).

En vous souhaitant bonne lecture.

Table des Matières

Rappel de la loi ZAN	3
La Loi Climat et Résilience.....	3
Période transitoire de 2021 à 2031 : 50% de réduction de la consommation d'ENAF.....	3
Le diagnostic de la consommation d'ENAF	4
Mesurer la consommation d'espaces NAF	5
La méthode du Cerema.....	5
De la fiabilité des données du Cerema	6
Les méthodes alternatives	7
Le Bilan Triennal.....	7
La consommation foncière à Biot	8
Le bilan de la Commune.....	8
Méthodologie présentée au PLU	9
Une méthodologie appliquée « à la carte » ?.....	10
La notion de seuil	11
Une incohérence majeure.....	13
Effet de la notion de seuil	14
Une méthodologie sans base réglementaire	14
La vérification du Gadseca	15
Analyse et Résultats selon la méthodologie	16
Un bilan insincère	19
Résumé	20
Propositions :	22
Conclusion de l'Avis Motivé.....	23
Annexe : Utilisation des Outils.....	24
Géoportail	24
Google Earth Pro Desktop.....	25

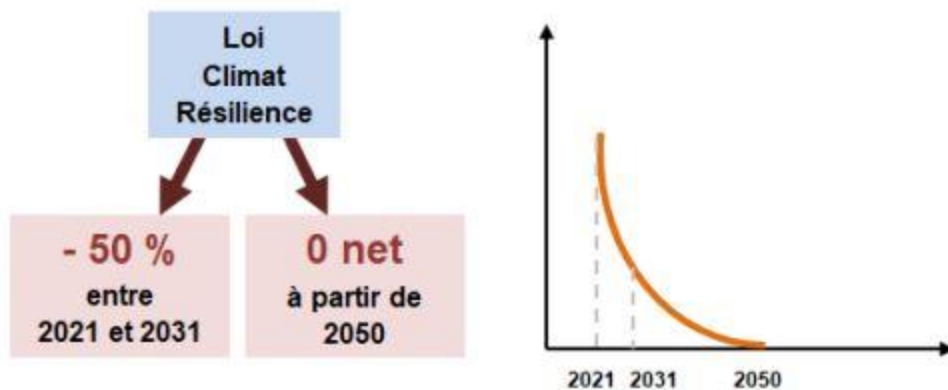
Rappel de la loi ZAN

La loi Climat et Résilience impose une réduction de 50% de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) entre 2021 et 2031, par rapport à la décennie précédente. À l'horizon 2050, l'objectif est de parvenir à une artificialisation nette nulle (ZAN). Cette obligation s'impose aux collectivités, qui doivent justifier la conformité de leur bilan foncier dans leurs documents d'urbanisme.

La Loi Climat et Résilience

Présentée à l'issue de la Convention citoyenne pour le climat, la loi Climat-Résilience » promulguée le 22 août 2021 a formulé, à l'échelle de la France, un double objectif de lutte contre l'artificialisation des sols:

- Une réduction de moitié du rythme de consommation nouvelle entre 2021 et 2031, par rapport à la période 2011-2021 (donc - 50 % en 10 ans) ;
- À l'horizon 2050, l'atteinte d'une artificialisation nette de 0 %, le « ZAN » (c'est-à-dire autant ou plus de surfaces « renaturées » que de surfaces artificialisées).



Ces objectifs sont traduits, très concrètement, par des obligations applicables aux collectivités territoriales, qui doivent intégrer à leurs documents d'urbanisme et de planification d'ici 2027 des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, définis pour chaque période décennale.

Période transitoire de 2021 à 2031 : 50% de réduction de la consommation d'ENAF

En raison de l'absence, dans l'immédiat, de données pour mesurer l'artificialisation des sols sur la France entière en cohérence avec cette nouvelle définition, ce sont les données de « consommation d'Espaces Agricoles, Naturels et Forestiers (ENAF) » que la loi fait le choix de prendre en compte pour établir les objectifs de réduction de la première tranche décennale de 2021 à 2031, par rapport à la période de référence de 2011 à 2021.

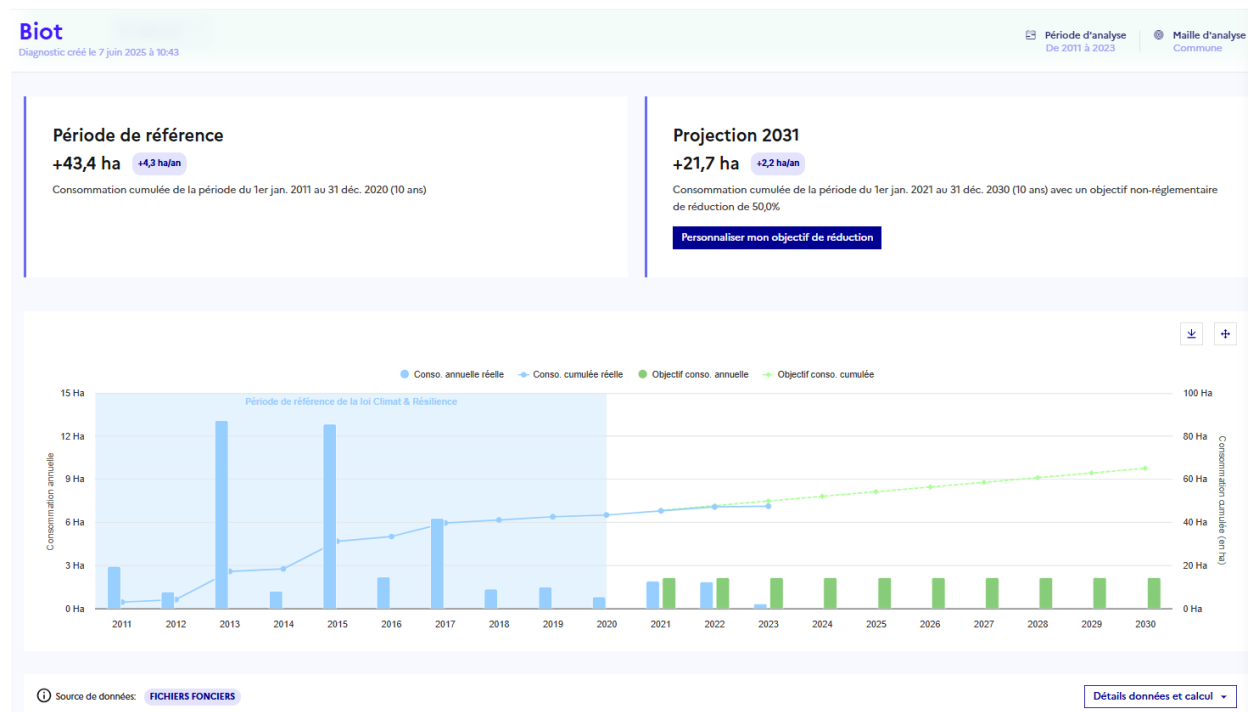
Pour cette première tranche décennale de 2021 à 2031, les calculs au sein des documents de planification régionale et des documents d'urbanisme locaux se baseront sur la notion de « consommation d'espaces ». À l'échelle nationale, le rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (dits « ENAF ») entre 2021 et 2031 doit donc, pour ce premier jalon décennal, être réduit de 50% par rapport à la période 2011 - 2021.

La loi précise, d'une part, que le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers s'effectue au regard, non pas des zonages de PLU (en comptabilisant, par exemple, les nouvelles zones urbaines ou à urbaniser), mais de la consommation réelle observée, c'est-à-dire des aménagements, constructions, installations, équipements, etc., réalisés sur des espaces initialement à vocation naturelle, agricole ou forestière. D'autre part, la définition précise que seules les extensions ou la création de nouveaux espaces urbanisés sur des espaces initialement vierges de toute urbanisation est prise en compte ([Circulaire du 7 Janvier 2022](#)).

Sur la première décennie, la consommation d'espaces vierges se mesure donc y compris en zone urbaine, mais étendre une construction sur une parcelle déjà construite n'augmente, en général, pas la consommation foncière.

Le diagnostic de la consommation d'ENAF

Pour la période 2021-2031, la loi fixe un objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) de 50%. La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) est entendue comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné » (article 194 de la loi Climat et résilience). Au niveau national, elle est mesurée par les fichiers fonciers, retraités par le Cerema, repris par le gouvernement pour établir un diagnostic de la consommation foncière par commune. [Pour Biot](#) :



Sur 2021-2023, la consommation, selon le Cerema, est de 4 ha.

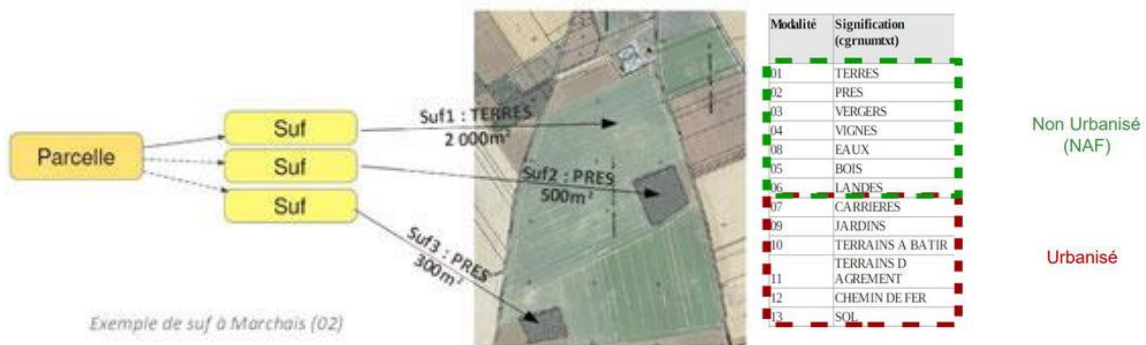
Mesurer la consommation d'espaces NAF

La méthode du Cerema

Les mesures de consommation du Cerema se base sur les registres cadastraux (MAJIC - fichiers fonciers enrichis), et mesure les changements d'affectation des parcelles sur bases fiscale (si nature de la base fiscale d'une parcelle a changé en terrain bâti, elle est considérée comme urbanisée et fait l'objet d'une estimation de sa consommation, etc.).

Ce sont les données qui répondent au mieux aux contraintes pour de telles mesures :

- Rapidité de production
- Donnée fine et annuelle, capable de créer des données communales
- Accessible et homogène sur la France entière
- Choisie après un benchmark des bases de données disponibles



Chaque parcelle est divisée en une ou plusieurs subdivisions fiscales. Les subdivisions fiscales sont classées selon 13 catégories. On regroupe ensuite selon 2 modalités : urbanisé et non-urbanisé.

Les changements entre ces deux catégories sont fiables, car c'est la source des revenus cadastraux des communes, qui ont une motivation pour la collecte des taxes foncières lorsque l'on passe d'une catégorie peu taxée (non-bâti = NAF) à une catégorie plus taxée (bâti = urbanisé)

La mise à jour peut se faire via la déclaration du propriétaire, de façon parfois automatique, ou par l'administration fiscale à la suite d'un contrôle. La déclaration fiscale n'est pas liée clairement à la temporalité de l'aménagement (ex : pas de changement automatique lors de la création d'une ZAC).

Cependant, les mécanismes automatiques entraînent souvent un changement d'usage lors du démarrage de l'aménagement.

Cette méthode présente certaines limites :

- Les fichiers fonciers ne reprennent que la partie cadastrée du foncier : ce qui se passe dans la partie non cadastrée n'est pas visible. En particulier, ne sont pas cadastrés les voies publiques, voies communales et chemins ruraux. Cependant les corrections sur base d'autres source de données permettent de prendre en compte les routes.
- Les données fiscales ne prennent pas toujours en compte les données liées à des personnes ne payant pas d'impôts fonciers (structures agricoles, bâtiments publics).
- Les données de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) courent du 1er janvier 2011 au 1er janvier 2021. Tandis que l'application stricte de la loi couvre la période de référence de septembre 2011 à septembre 2021. Toutefois, les données disponibles étant de périodicité annuelle (en particulier les fichiers fonciers), il est recommandé de s'appuyer sur les données de janvier 2011 à janvier 2021, en l'absence d'informations plus précises.

De la fiabilité des données du Cerema

Les mesures chiffrées du Cerema sont relativement fiables, avec une marge d'erreur de 6 à 8% par rapport aux autres méthodes ([ici extrait du Bilan de Consommation Foncière du SCoT Rochefort Océan, comparant plusieurs méthodes p10](#)):

Les 3 méthodes d'analyse exposées ci-avant amènent à des résultats de consommation d'espace restant sur un même ordre de grandeur, bien qu'il existe des différences en fonction des degrés de précisions d'analyse, des méthodes utilisées et des temporalités dissemblables.

Bilan : consommation d'espace selon les 3 méthodes d'analyse

	CEREMA / fichiers fonciers 2010-2020	Analyse fichiers fiscaux/Photo interprétation 2006-2016	OCS Régionale 2010-2020
Total	253,5 ha sur 10 ans	258 ha sur 10 ans	268 ha sur 10 ans
Total /an	25,35 ha/an	25,8 ha/an	26,8 ha/an

Parmi ces 3 méthodes d'analyses, l'OCS Régionale 2010-2020 ⁵ :

- Utilise les données les plus récentes disponibles à la date de réalisation du présent document ;
- Utilise la méthode la plus précise et la plus fidèle à la réalité ;
- Constitue le référentiel à l'échelle régionale.

Bilan Cerema - 2011/2021 : 246 ha.

Pour la période 2010/2020 :

- Cerema : 253 ha
- OCS : 268 ha (6% de plus)

A noter qu'à la date de ce bilan, les mesures du Cerema n'incluaient pas les routes, ce qui peut expliquer la différence.

Les méthodes alternatives

La loi laisse les collectivités libres de définir leur propre méthodologie de mesure respectant, bien sûr, les critères de la loi. Cependant, pour les collectivités qui voudraient mettre en œuvre une autre méthode, une dérive de la mesure de la consommation foncière de plus de 10% par rapport au Cerema doit questionner.

La méthode la plus commune est la mesure à la parcelle sur base de photos aériennes : dès qu'une parcelle cadastrale est construite de visu, c'est toute sa surface qui est comptabilisée dans la consommation foncière. Ce qui correspond relativement bien, dans notre région, à la topologie du Cerema, puisque les constructions sont pour la plupart entourée de jardins ou de terrains d'agrément, entrant dans la mesure de la consommation foncière du Cerema.

Dans ce contexte, la méthode de mesure à la parcelle sur base de photos aériennes ne doit pas non plus conduire à des déviations trop importantes par rapport aux chiffres du Cerema.

Le Bilan Triennal

Disposition de la loi "climat et résilience" adoptée le 22 août 2021, l'article 206 de ce texte a instauré dans le Code général des collectivités territoriales l'article L. 2231-1 selon lequel :

"Le maire d'une commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale doté d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale présente au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante, au moins une fois tous les trois ans, un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur son territoire au cours des années civiles précédentes".

Selon cette même disposition, ce rapport doit indiquer dans quelle mesure les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols ont été atteints sur le territoire en question.

Cette disposition de la loi Climat et résilience étant entrée en vigueur dès sa publication (soit le 24 août 2021), la première période triennale au cours de laquelle ces formalités doivent être effectuées arrivera donc à expiration le 24 août 2024.

La consommation foncière à Biot

Le bilan de la Commune

Le PADD se fixe les objectifs suivants, sur base d'une consommation de **44 ha** entre 2011 et 2021:

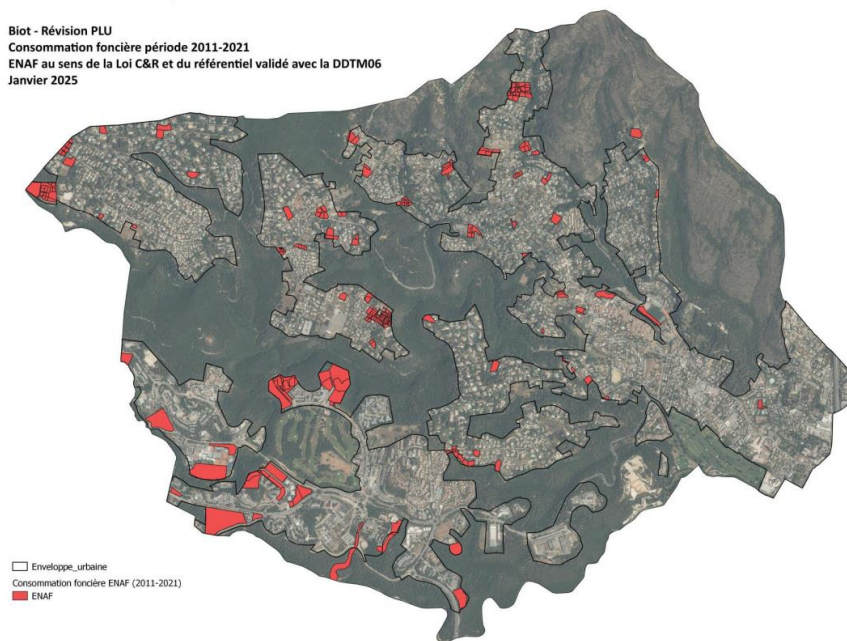
E-I Fixer une trajectoire de sobriété foncière en adéquation avec un développement démographique mesuré

- Diminution d'au moins 50% de la consommation foncière observée entre 2011-2021 estimée à environ 44 ha d'espaces naturels agricoles ou forestiers pour la période 2011-2021 selon la méthode d'analyse partagée avec les services de l'Etat, dont 54% sur Sophia Antipolis et 46% pour le reste du territoire communal
- Maîtriser le développement démographique pour limiter ses impacts sur les besoins en équipements, services
- Incrire une croissance démographique que la commune peut accompagner : maintenir un dynamisme démographique, autour de 11 000 habitants en 2034, pour un taux de variation annuel moyen compris entre 0,3 % et 0,4% maximum par an

A noter que les zones considérées comme consommées au bilan sont identifiées par des codes couleurs sur la carte :

Consommation foncière d'ENAF pour Biot 2011-2021 = 43,5 ha

Biot - Révision PLU
Consommation foncière période 2011-2021
ENAF au sens de la Loi C&R et du référentiel validé avec la DDTM06
Janvier 2025



□ Enveloppe urbaine
■ Consommation foncière ENAF (2011-2021)

Le Rapport de Présentation T1, p 148, justifie ces **43,5 ha** de consommation, avec la carte ci-dessus avec une explication de la méthode p. 139 :

9.2. Référentiel ENAF

Référentiel s'appuyant en partie sur la méthode donnée par le CEREMA (fascicules 2024) et adapté en fonction du territoire.

L'analyse foncière (foncier consommé et du potentiel foncier planifié) se fait ainsi à chaque étape avec une double approche :

1. Identification **TOTALE** du foncier : dénommé « **foncier brut** » : cette 1^{ère} étape consiste à identifier de façon exhaustive les fonciers consommés et le potentiel foncier
2. Analyse de la base totale en fonction du **référentiel ENAF** : cette 2^{ème} étape permet d'affiner l'analyse par le biais du référentiel en déterminant ce qui relève des EAN ou non.

L'étude foncière s'appuie sur ce référentiel pour :

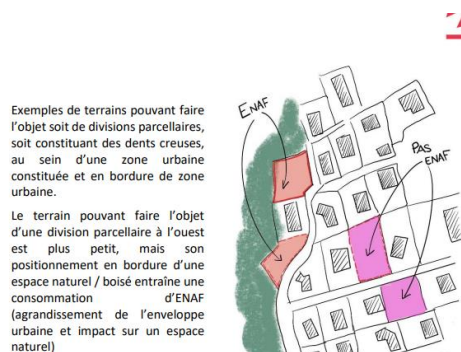
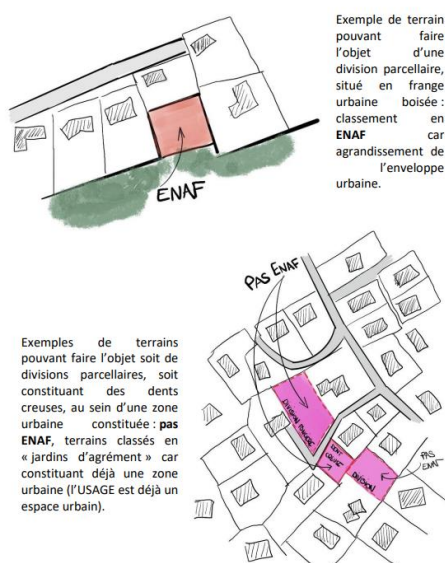
- A. Mesurer la consommation « passée » d'ENAF (2011-2021 et depuis 2021)
- B. Hiérarchiser le potentiel foncier et anticiper la consommation « planifiée » au regard du projet réglementaire

Nature du terrain (référentiel à adapter à chaque commune notamment pour les surfaces)	Classement ENAF	Intitulé dans SIG
Terrain boisé en frange urbaine > 2 000 m ²	ENAF	Boisé
Terrain non boisé en frange urbaine > 2 000 m ²	ENAF	Naturel
Terrain boisé en frange urbaine < 2 000 m ² mais constituant une continuité de boisements existants	ENAF	Boisé
Terrain non boisé en frange urbaine < 2 000 m ² mais constituant une continuité avec l'espace naturel existant	ENAF	Naturel

Terrain agricole au sein d'un espace urbanisé	ENAF	Agricole
Terrain agricole hors espace urbanisé	ENAF	Agricole
Terrain boisé à l'intérieur d'un espace urbanisé rattaché à une maison en terme d'usage et < 2 000 m ²	PAS ENAF	Jardin d'agrément
Terrain boisé à l'intérieur d'un espace urbanisé rattaché à une maison en terme d'usage et > 2 000 m ²	Cas par cas	Jardin d'agrément Ou Boisé
Terrain non boisé à l'intérieur d'un espace urbanisé rattaché à une maison en terme d'usage et < 2 000 m ²	PAS ENAF	Jardin d'agrément
Terrain non boisé à l'intérieur d'un espace urbanisé rattaché à une maison en terme d'usage et > 2 000 m ²	Cas par cas	Jardin d'agrément Ou Naturel
Terrain à l'intérieur d'un espace urbanisé présentant une artificialisation partielle sur au moins la moitié de la surface (ex. : parking, un bâti, un espace de stockage, des remblais, etc.)	PAS ENAF	Déjà artificialisé

NB. : dans le cas où plusieurs parcelles accolées sont identifiées, même si elles sont rattachées à plusieurs constructions distinctes, l'analyse se fait au regard de l'ensemble du potentiel foncier.

Ainsi les parcelles de moins de 2000 m2 consommées, ne sont donc pas comptabilisées comme consommation d'ENAF, puisque non considérées comme ENAF, avec des exemples illustratifs repris p140 :



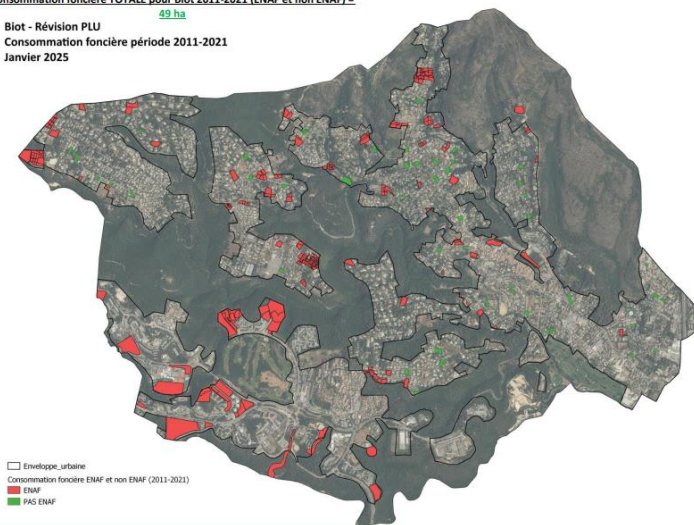
Tous les terrains classés dans un usage de « jardin d'agrément », soit considérés comme faisant déjà partie de la zone urbanisée, ne consomment pas d'Espaces Naturels Agricoles et Forestiers.

Ces parcelles, représentées en vert ci-dessous, représentent 5,5 ha :

Consommation foncière TOTALE pour Biot 2011-2021 (ENAF et non ENAF) =

49 ha

Biot - Révision PLU
Consommation foncière période 2011-2021
Janvier 2025



Commune de Biot - Rapport de présentation du Plan Local d'Urbanisme - Tome 2 : diagnostic

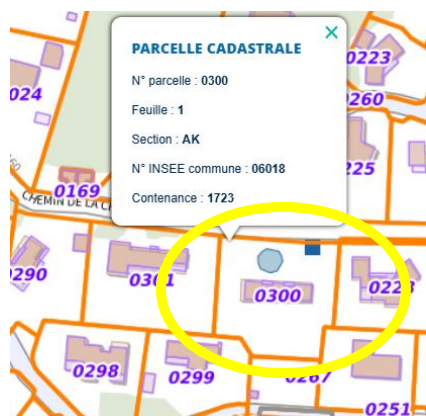
Page 147/157

Une méthodologie appliquée « à la carte » ?

Par exemple : la parcelle AK 0231, qui n'est pas rattachée à une maison en terme d'usage, d'une superficie de 1214 m², faisant partie, avec une parcelle adjacente de plus de 6000 m², d'une entité foncière ENAF, participe à la consommation d'ENAF, mais n'est pas reprise au bilan.



Ceci est d'autant plus étonnant, que la parcelle proche AK 0300, d'une superficie de 1723 m², entourée de parcelles bâties, est-elle considérée comme consommant de l'ENAF:



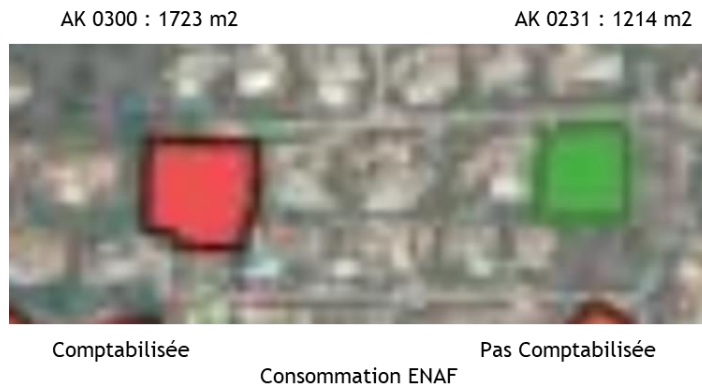
Siège social : GADSECA, Maison des associations, 288 chemin Saint Claude - 06600 Antibes – gadseca.org

Correspondance électronique : gadseca1970@gmail.com

Déclaration du 16 octobre 1970 / Agrément le 26 mars 2013 – n°006 100 3260 – Sous-Préfecture de Grasse (06131)

Agréée de protection de l'environnement en application de la loi n° 95101 du 02 Février 1995

Malgré la définition d'un seuil à 2000 m², les contradictions sont donc évidentes dans le relevé de la consommation :



Cela donne l'impression d'une application de méthodologie « à la carte » pour atteindre un objectif non explicité dans la mesure de la consommation foncière.

La notion de seuil

- Dans le cadre de la **loi Climat et Résilience**, l'**article 194** définit la notion de "consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers" comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné. **Cette définition s'applique indépendamment du zonage initial des terrains dans les documents d'urbanisme**, ce qui signifie que la consommation est évaluée sur la base de l'urbanisation réelle observée, et non en fonction des classifications prévues par les plans locaux d'urbanisme (PLU).

La loi ne propose donc aucune notion de densification, et ne définit aucun seuil de surface au-dessous duquel la consommation foncière peut ne pas être comptabilisée.

La notion de densification et d'un seuil de 2000 m² n'est justifié aucun article de loi, décret ou élément de doctrine (par exemple le Fascicule 1 relatif à la loi ZAN)

Ce fascicule mentionne la notion de « **Dent Creuse** », considéré comme de la densification, plutôt en milieu urbain dense (en ville) échappant à la mesure, que la jurisprudence fixe à 1000 m²,

Terrains entourés totalement ou partiellement d'espaces urbanisés

Au sein de l'enveloppe urbaine, des espaces résiduels, de taille limitée, entre deux bâtis existants, sont qualifiés de « dents creuses »¹⁷. Ce qualificatif est toutefois à manier avec précaution, car il fait l'objet de multiples interprétations.

Les « fichiers fonciers » appréhenderont généralement ces terrains comme urbanisés et donc consommés (cf. classes 9 à 11 des « fichiers fonciers »), ce qui est en cohérence avec le faisceau d'indices présenté ci-avant. Il pourra s'agir d'une ou plusieurs parcelles à usage de jardin d'agrément par exemple. Au sein des « fichiers fonciers » la réalisation d'une nouvelle construction ne sera pas alors constitutive de consommation d'un ENAF.

Modalité	Signification (cgrnumxt)
01	TERRES
02	PRES
03	VERGERS
04	VIGNES
08	EAUX
05	BOIS
06	LANDES
07	CARRIERES
09	JARDINS
10	TERRAINS A BATIR
11	TERRAINS D'AGRÉMENT
12	CHEMIN DE FER
13	SOIL

Non Urbanisé
(NAF)

Urbanisé

- En droit de l'urbanisme français, la notion de **dent creuse** n'est pas explicitement définie par le code de l'urbanisme, mais a été précisée par la **jurisprudence**. Une dent creuse est généralement considérée comme une **parcelle non bâtie entourée de terrains construits**, créant ainsi une discontinuité dans le tissu urbain.

► Exemples de jurisprudence :

- **Conseil d'État, décision n° 396909 du 31 mars 2017** : Le règlement du Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) en question définissait une dent creuse comme une "unité foncière non bâtie, d'une superficie maximale de 1 000 m², qui se caractérise en tant que discontinuité dans la morphologie urbaine environnante". [Conseil d'État 1](#)
- **Conseil d'État, décision n° 456580 du 22 octobre 2024** : Cette décision reprend une définition similaire, soulignant qu'une dent creuse est une unité foncière non bâtie, d'une superficie maximale de 1 000 m², constituant une discontinuité dans la morphologie urbaine environnante. [Conseil d'État 2](#)

Ainsi, la définition commune d'une dent creuse est une **unité foncière non bâtie**, d'une **superficie maximale de 1 000 m²**, constituant une **discontinuité dans un tissu urbain construit**.

Au-delà de la dent creuse, entre en jeu la notion de « **Mitage Urbain** » dans lequel la consommation doit être comptée :

Mitage

Le mitage est ici entendu comme l'implantation ou la réalisation de constructions dispersées dans les ENAF. Ne sont néanmoins pas visés ici les bâtiments agricoles qui sont traités distinctement (cf. *infra*).



Figure 6 Vue aérienne d'un territoire présentant du mitage.

Ce phénomène est caractérisé par une urbanisation discontinue et très peu dense, l'éloignant de la définition d'un espace urbanisé.

Afin de mieux mesurer la consommation effective des ENAF, et même si le mitage ne peut être qualifié stricto sensu comme la création ou l'extension d'un espace urbanisé, ce phénomène est comptabilisé dans les « fichiers fonciers » et leur urbanisation sera constitutive de consommation d'ENAF.

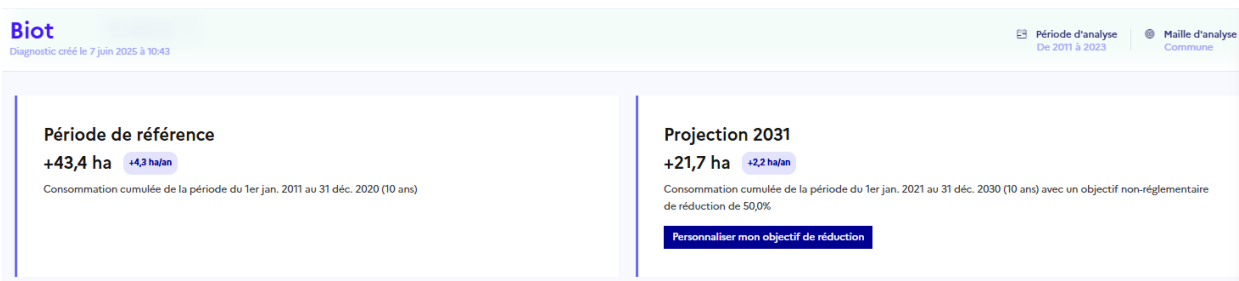
Sauf cas très particuliers, ces **espaces ne justifient donc pas de retraitement.**

Ainsi l'introduction d'un seuil de 2000 m² au-dessous duquel la consommation n'est pas comptée, ne répond pas à la définition de dent creuse autorisant une densification, et est contraire à la recommandation de compter la consommation en mitage urbain.

Une incohérence majeure

Le Cerema compte toutes les parcelles, y compris les consommations de parcelles inférieures à 2000 m². Dans ce cas, naturellement, les mesures de la consommation du Cerema devraient être supérieure par rapport à celle de la méthodologie présentée, qui exclu du décompte, les parcelles de moins de 2000 m².

Or le Cerema mesure 43,4 ha, soit à 0,1 ha près, la même consommation que la commune (43,5 ha).



Comment dans ce cas, le bilan présenté peut-il être supérieur au bilan du Cerema ?

Effet de la notion de seuil

Comme vu précédemment, la notion de seuil, en ne comptant pas la consommation de certaines parcelles, a permis de réduire la mesure de la consommation d'ENAF de 5,5 ha, pour s'ajuster aux chiffres du Cerema.

De même, pour l'avenir, cette notion de seuil a un effet pervers, car elle permet de ne pas compter au titre de la consommation foncière, toute les parcelles de moins de 2000 m2 qui seront construites.

Avec la mise en place de division foncières (pour créer des parcelles de moins de 2000 m2 à partir d'une parcelle plus grande), cela permet une consommation illimitée d'ENAF en zone urbaine, ce qui est contraire à l'esprit et au texte de de la loi ZAN.

Une méthodologie sans base réglementaire

Cette notion de seuil n'a pas de base légale à notre connaissance, et s'est développée que dans les Alpes Maritimes et un peu dans le Var, avec des valeurs différentes par commune (par exemple, Valbonne, Commune voisine, similaire par nature, aussi sur Sophia-Antipolis), utilise un seuil de 2500 m2. Pourquoi une telle différence d'appréciation ?

On ne retrouve pas, dans les bilans publiés par d'autres collectivités, hors PACA, une telle notion. Elle apparait donc comme **un moyen, sans fondement réglementaire, de permettre une consommation foncière potentiellement illimitée** en zone urbaine, loin des mesures que le Cerema a mis en place.

La vérification du Gadseca

La méthode du Gadseca consiste à vérifier l'état des parcelles avant 2011, entre 2011 et 2021, et après 2021, sur un échantillon de parcelles.

Google Earth Pro Desktop met à disposition des photos aériennes de 2006 et 2020, et les photos le plus récentes sont disponibles sur Géoportail, Google Maps ou Bing Maps. [L'utilisation de ces outils est détaillée sur cette page.](#)

La méthodologie de vérification consiste à :

- Identifier une zone de consommation sur la carte du RdP, T1 p148 (ci-dessus)
- La retrouver sur Géoportail, sur base des photos
- Identifier la ou les parcelles avec le calque cadastre
- Noter la zone, le numéro de parcelle, la superficie, les coordonnées
- Retrouver la parcelle sur Google Earth Desktop avec les coordonnées
- Identifier l'état de la parcelle en octobre 2006 (Vierge / Construite)
- Identifier l'état de la parcelle en octobre 2020 (Vierge / Construite)
- Identifier l'état de la parcelle en octobre 2024 (Vierge / Construite)

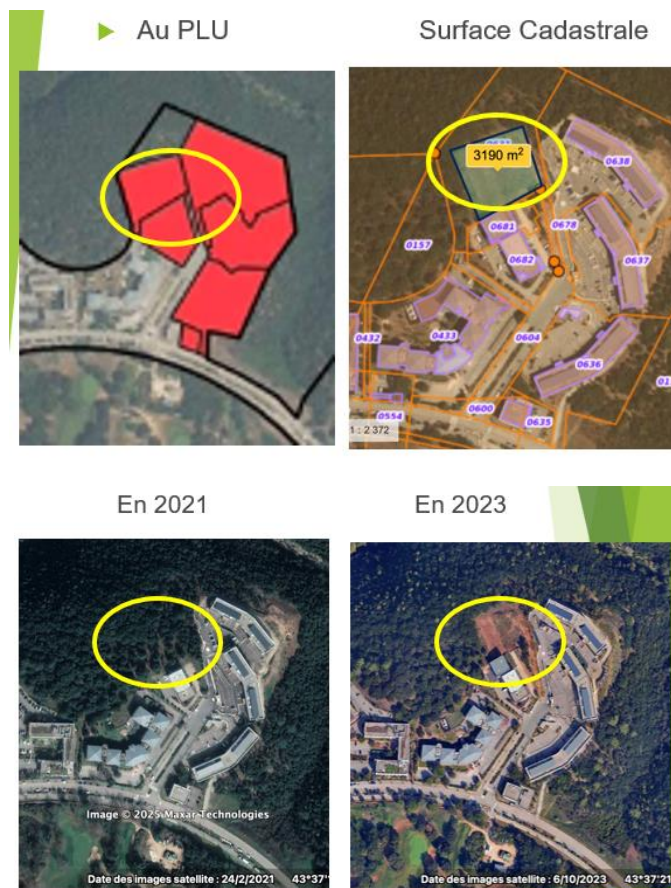
Ainsi, pour chaque parcelle, si elle est :

- **Cas 1** : Vierge en 2006, Construite en 2020 :
 - > Doit apparaître au bilan conso 2011-2021, car urbanisée dans la période de référence
- **Cas 2** : Construite en 2006, Construite en 2020 :
 - > Ne doit pas apparaître au bilan, puisque c'est du renouvellement urbain.
- **Cas 3** : Vierge en 2006, Vierge en 2020, Construite en 2024 :
 - > Doit apparaître au bilan conso 2021-2031, car urbanisée après 2021

Analyse et Résultats selon la méthodologie

► Quartier Saint Philippe - Parcelle AD 631 – 3200 m²

Ainsi la comptabilisation de la parcelle AD 631 dans le quartier Saint Philippe est une erreur à rectifier qui diminue la consommation ENAF sur la période 2011 à 2020 d'au moins 3.200m² :



Le démarrage des travaux n'était pas intervenu en décembre 2020 (photo aérienne du 24/02/2021). Seul le terrassement était en cours en 2023 (photo aérienne du 6/10/2023).

Cette partie de parcelle de 3200 m² doit être retirée de la comptabilité des ENAF entre 2011 et 2021, et comptabilisée au titre de la consommation sur la période 2021-2031 (Cas 3).

► Sophia Antipolis - Parcelle AE 0021 : 10 500 m²

La moitié de la parcelle est considérée comme artificialisée entre 2011 et 2021 :



Cette parcelle était une dalle de béton en 2006, donc déjà artificialisée en 2011 :



Cette partie de parcelle de 5000 m² doit être retirée de la comptabilité des ENAF entre 2011 et 2021 (Cas 2).

► Mouratoglou AB 163 : 24500 m2

La parcelle est considérée comme artificialiste entre 2011 et 2021 :



Cette parcelle était un golf en 2006 :

2006



2021



Or les Golfs ne sont pas des ENAF:

► Extrait du Fascicule ZAN 1, p18 note 21 de bas de page :

L'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF) avait proposé une définition conventionnelle de l'artificialisation (qui correspond en fait à une définition de la consommation) comme un : « changement d'état effectif d'une surface agricole, forestière ou naturelle vers des surfaces artificialisées, c'est-à-dire les tissus urbains, les zones industrielles et commerciales, les infrastructures de transport et leurs dépendances, les mines et carrières à ciel ouvert, les décharges et chantiers, les espaces verts urbains, et les équipements sportifs et de loisirs y compris des golfs. Les espaces qui subissent une artificialisation ne sont plus disponibles pour des usages tels que l'agriculture, la foresterie ou comme habitats naturels »

- Les golfs sont donc considérés comme des terrains artificialisés selon la définition donnée par l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF). Bien qu'ils puissent comporter des éléments végétalisés comme des pelouses ou des zones arborées, ces aménagements sont artificiels car ils impliquent une transformation importante de l'état naturel du sol pour répondre aux besoins spécifiques des activités sportives.

► L'artificialisation d'un terrain de golf résulte notamment de :

1. **L'aménagement intensif des sols** : nivellement, drainage, et pose de systèmes d'irrigation.
2. **L'utilisation de produits chimiques** : engrais et pesticides pour maintenir la qualité des pelouses.
3. **La modification des écosystèmes** : remplacement des habitats naturels par des aménagements standardisés.
4. **La consommation d'eau** : souvent en grande quantité pour entretenir les pelouses.

Ainsi, même si un golf peut sembler « vert », il est classé comme artificialisé car il n'est plus disponible pour des usages agricoles, forestiers ou comme habitat naturel.

Cette parcelle était donc déjà artificialisée en 2011.

Cette partie de parcelle de 20000 m2 doit être retirée de la comptabilité des ENAF entre 2011 et 2021 (Cas 2).

Un bilan insincère

Conclusions : sur base d'une analyse partielle des espaces comptabilisés, 2,8 ha de la surface des parcelles comptabilisées au bilan de la consommation entre 2011 et 2021, étaient déjà construites en 2006, ou furent construites après 2021, et ne devraient pas apparaître au bilan de la consommation 2011-2021.

Ce biais de mesure donne indument un droit à consommer 1,4 ha dans le futur, et soustrait 3200 m2 de la consommation sur la période 2021-2031, ce qui représente en tout 1,7 ha de quota indu pour 2021-2031. Ce qui est contraire à l'esprit de la loi Climat et Résilience.

Ce bilan semble partiellement biaisé dans son approche méthodologique, et mérite une révision approfondie pour répondre pleinement à l'esprit et à la lettre de la loi Climat et Résilience.

Résumons

Dans le cadre de la révision de son PLU, la commune de **Biot** présente un **bilan de consommation foncière contestable**. Ce bilan, qui affiche une consommation de 43,5 ha entre 2011 et 2021, est **quasiment identique à celui du Cerema (43,4 ha)**. Pourtant, la méthode employée diverge profondément de celle de référence, ce qui soulève de sérieuses interrogations.

1. Une règle de seuil injustifiée

La commune introduit un **seuil arbitraire de 2000 m²**, sous lequel les parcelles ne sont pas comptabilisées comme consommation d'ENAF. Cette pratique :

- N'a **aucun fondement légal ou doctrinal** ;
- Va à l'encontre de la jurisprudence sur les « dents creuses », généralement limitées à **1000 m² en tissu urbain dense** ;
- **Minore artificiellement la consommation réelle** de 5,5 ha.

2. Un ajustement suspect des chiffres

Ce seuil devrait naturellement **réduire** le chiffre de consommation foncière par rapport à celui du Cerema. Pourtant, les chiffres sont identiques à 0,1 ha près. Pour combler cet écart, la commune semble :

- **Gonfler artificiellement la consommation passée** en incluant des parcelles construites avant 2011 ou après 2021 ;
- **Exclure arbitrairement certaines parcelles sous seuil** qui devraient pourtant être comptabilisées selon leur état réel d'urbanisation.

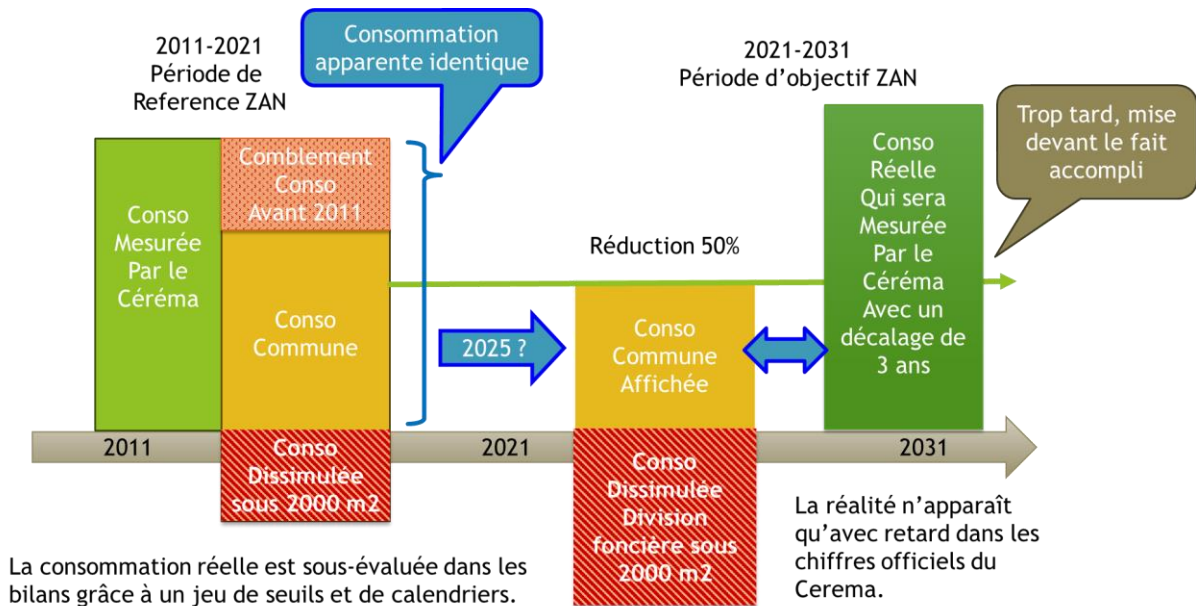
3. Une méthode à la carte

Certaines **parcelles similaires sont comptabilisées ou non sans justification** claire. L'application de la règle de seuil se fait de manière inégale, voire opportuniste. Exemple : la parcelle AK 0231 (1214 m²) n'est pas comptabilisée, tandis que la parcelle AK 0300 (1723 m²), pourtant semblable, l'est.

Une stratégie de dissimulation pour l'avenir

Cette méthode ouvre la voie à une **stratégie de contournement systémique** :

- **Division foncière** : découper de grandes parcelles en lots de moins de 2000 m² pour **échapper à la comptabilisation**.
- **Consommation masquée** : tout développement urbain sur ces petites parcelles **n'apparaîtra pas** dans le bilan de consommation foncière.



Un précédent dangereux

L'introduction d'une telle méthodologie **sans base réglementaire**, constitue un précédent dangereux. Elle risque de **biais** les bilans ZAN nationaux si d'autres collectivités adoptent cette logique.

Un besoin de transparence et de conformité

Le GADSECA recommande :

- Une **révision du bilan 2011-2021**, en supprimant les parcelles déjà urbanisées avant 2011 ou après 2021 ;
- La **suppression du seuil de 2000 m²** dans les futurs calculs de consommation ;
- La **transparence complète** sur les méthodes et les données utilisées.

Conclusion

La méthode retenue par la commune de Biot compromet l'esprit de la loi ZAN, en **organisant une consommation foncière dissimulée** derrière des artifices techniques.

Ce cas illustre le **risque d'une application dévoyée de la loi**, alors même que celle-ci a été votée quasi-unanimement par la représentation nationale.

Face à l'urgence écologique, **la rigueur méthodologique et la sincérité des bilans** sont indispensables pour garantir la transition vers une urbanisation réellement durable.

Propositions :

- *Justifier légalement et réglementairement l'introduction de ce seuil de 2 000 m², en produisant les textes normatifs ou doctrinaux sur lesquels elle s'appuie.*
 - *Préciser l'origine de cette pratique, notamment si elle relève d'une doctrine départementale, et en exposer les modalités d'adoption.*
 - *Comparer cette pratique avec les méthodes retenues par d'autres collectivités hors département, pour démontrer sa cohérence avec les standards nationaux de mise en œuvre de la loi ZAN.*
 - *Demander de joindre au dossier d'enquête publique, pour chaque parcelle non comptabilisée dans la consommation d'ENAF, la justification par rapport aux critères de la loi et de la méthodologie employée, et les photos aériennes utilisées pour la vérification des états des parcelles avant 2011, entre 2011 et 2021, et en 2024.*
 - *Demander à la commune de corriger le bilan de consommation foncière 2011-2021 en fonction des parcelles déjà construites en 2006, ou construites après 2021, et en tirer les conséquences sur les objectifs à venir.*
 - *A défaut ne pas donner un avis favorable au PLU car organisant une consommation foncière contraire aux dispositions de la loi.*
-

Sans utiliser de tels biais, la commune dispose de plus de 20 ha de quota de consommation foncière, bien assez pour les besoins de 562 logements d'ici 2034. D'autres communes disposent de beaucoup moins de foncier avec des objectifs bien plus ambitieux, à l'instar de Menton qui dispose d'un quota résiduel de 3 ha et avec un objectif de construction de 1100 logements.

Biot n'a donc pas besoin de mettre en œuvre de tels moyens, qui l'expose à un contentieux inutile.

Un tel précédent dans les Alpes-Maritimes est préjudiciable car il mènera à des pratiques similaires dans d'autres communes, ce qui compromettra les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols de la loi climat et résilience, qui a été votée à 99,4% des députés et sénateurs de la représentation nationale.

Le Gadseca se réserve le droit de recourir au Tribunal Administratif afin d'empêcher un tel précédent dans les Alpes-Maritimes.

Conclusion de l'Avis Motivé

Monsieur le Commissaire Enquêteur,

Le rapport de présentation du PLU de Biot retient une méthode qui exclut les parcelles de moins de 2000 m² du calcul de la consommation foncière. Or, cette méthode ne repose sur aucun fondement juridique explicite. En droit, la notion de 'dent creuse' évoquée pour justifier cette exclusion s'applique à des parcelles non bâties de moins de 1 000 m² en milieu urbain dense, selon la jurisprudence du Conseil d'État. Il n'est donc pas admissible d'exclure des surfaces supérieures ou en dehors de ce contexte, sauf biais manifeste. De plus la méthodologie présentée ne semble pas appliquée de façon uniforme.

En l'état, nous vous demandons de ne pas donner un avis favorable au PLU, car, sur base d'une méthodologie de mesure de la consommation foncière ne reposant sur aucun fondement explicite dans les textes réglementaires ou doctrinaux relatifs à la loi ZAN, et un bilan qui ne reflète pas fidèlement la réalité de la consommation foncière, telle qu'elle devrait être comptabilisée selon les principes énoncés par la loi et ses textes d'application, il organise une consommation foncière partiellement dissimulée, contraire à l'objectif de transparence et de réduction de l'artificialisation des sols porté par la loi Climat et Résilience.

Ce recours à une méthode contestable est d'autant moins justifiable que Biot dispose déjà des marges foncières suffisantes pour respecter ses objectifs, sans créer un précédent préjudiciable qui pourrait être exploité par les autres collectivités.

Cordialement,

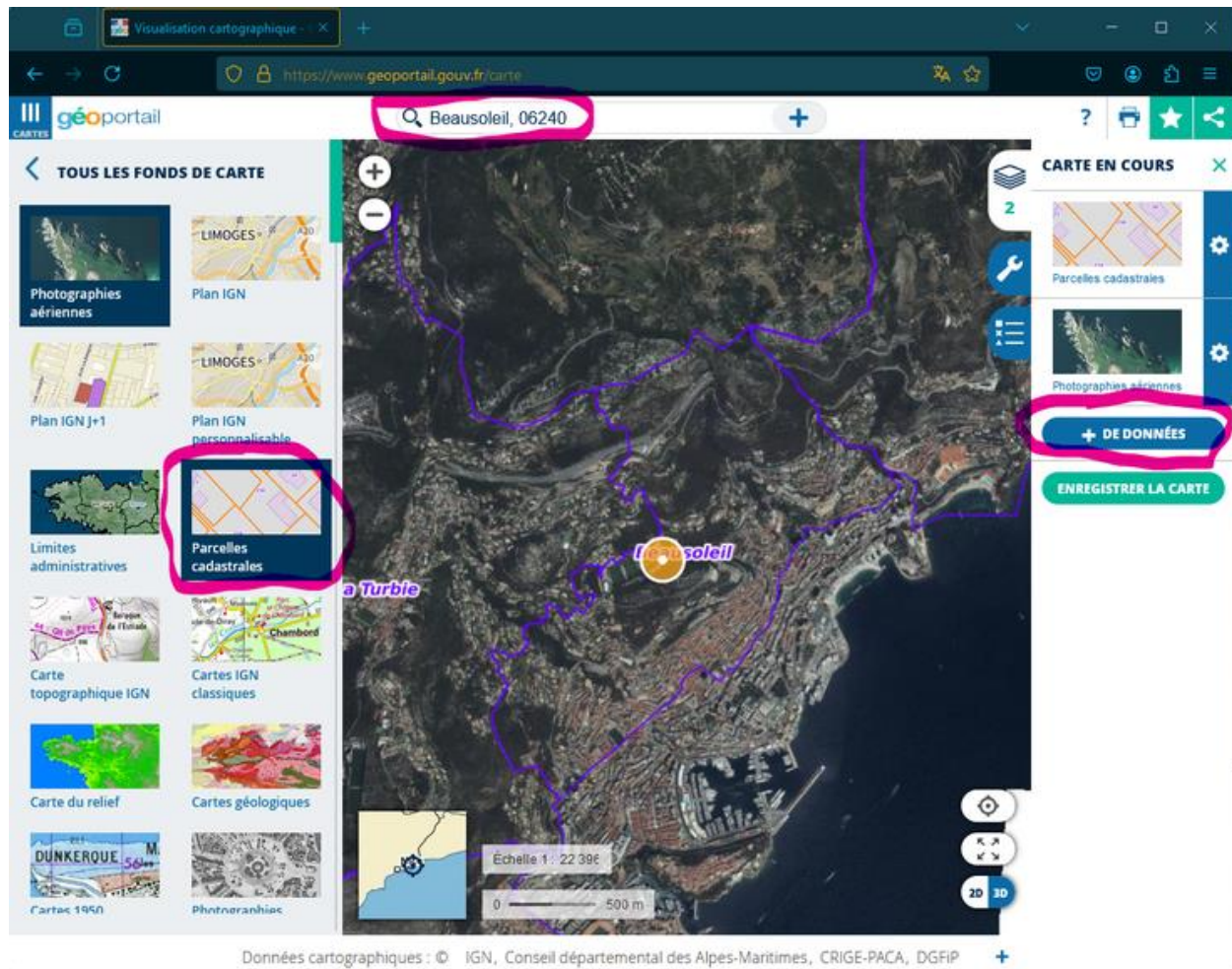
Bernard Heuse,

Vice-Président du Gadseca.

Annexe : Utilisation des Outils

Géoportail

- Accéder au site Géoportail : <https://www.geoportail.gouv.fr/>
- Chercher la commune : ici Biot
- Sélectionner "+ de données" à droite
- Sélectionner "Parcelles Cadastreales" à gauche



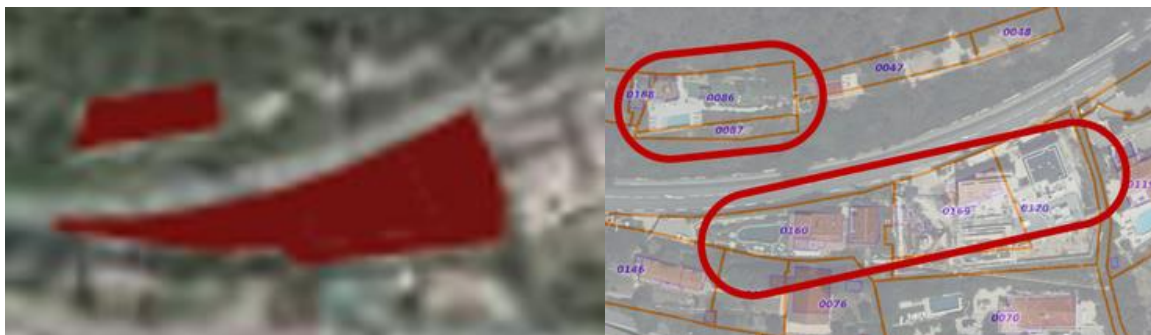
Siège social : GADSECA, Maison des associations, 288 chemin Saint Claude - 06600 Antibes – gadseca.org

Correspondance électronique : gadseca1970@gmail.com

Déclaration du 16 octobre 1970 / Agrément le 26 mars 2013 – n°006 100 3260 – Sous-Préfecture de Grasse (06131)

Agréée de protection de l'environnement en application de la loi n° 95101 du 02 Février 1995

Retrouver visuellement sur la carte cadastrale de Géoportail, les zones considérées comme consommées au bilan de la commune:



Collecter les données de Géoportail :

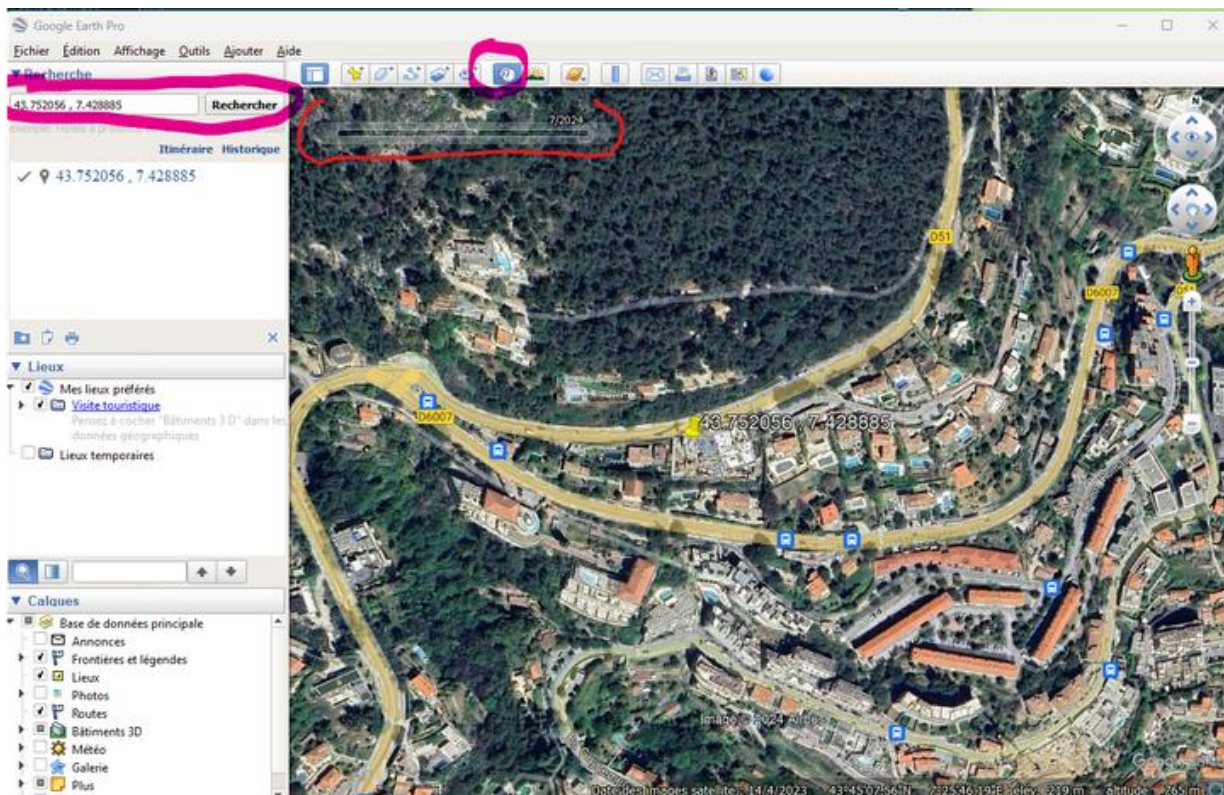
- Référence de la Parcelle : Zoomer sur la parcelle, et click gauche : ici AB 169
- Superficie de la Parcelle : ici 999 m2
- Coordonnées de la Parcelle : Click droit sur la parcelle, puis adresse / coordonnées : 43.752056 , 7.428885
- Coordonnées de la Parcelle : Bretelle Vistaero

Google Earth Pro Desktop

Google Earth PRO Desktop propose des photos aériennes entre 204 et 2024.

Télécharger et Installer [Google Earth Pro Desktop](https://www.google.com/earth/about/versions/#download-pro) : <https://www.google.com/earth/about/versions/#download-pro>

- Rechercher la parcelle par ses coordonnées : 43.752056 , 7.428885
- Activer l'historique (l'horloge dans les outils)



Sélectionner les dates sur la règle temporelle et vérifier de visu si des bâtiments sont présents sur les photos a proximité du repère:

- En octobre 2006 (date la plus proche antérieure à janvier 2011)
- En aout 2021 (date la plus proche postérieure à janvier 2021)



On peut ainsi construire le bilan suivant :

Cadastre			Google Earth	
Zone	Parcelle	Surface	2006	2020
AB	86/87	718	Construite	Construite
AB	160/169	2160	Construite	Construite
AB	170	1265	Vierge	Construite

Siège social : GADSECA, Maison des associations, 288 chemin Saint Claude - 06600 Antibes – gadseca.org

Correspondance électronique : gadseca1970@gmail.com

Déclaration du 16 octobre 1970 / Agrément le 26 mars 2013 – n°006 100 3260 – Sous-Préfecture de Grasse (06131)

Agréée de protection de l'environnement en application de la loi n° 95101 du 02 Février 1995