



PREFET DU MORBIHAN

Direction départementale  
des territoires et de la mer  
du Morbihan  
Service Urbanisme et Habitat/  
Unité Urbanisme et Aménagement Ouest

Vannes, le 22 décembre 2016

Le préfet  
à  
Monsieur le maire de Etel

Affaire suivie par : Gilbert Lemonnier  
Tél. : 02 97 68 12 27  
Mél : Gilbert.Lemonnier@morbihan.gouv.fr



Objet : Etel – Avis sur le PLU arrêté  
Réf : SUH/UAO  
PJ : - 1 plan et un tableau des servitudes d'utilité publiques  
- Extraits du règlement graphique concernant la loi littoral

Vous m'avez transmis pour avis le projet de plan local d'urbanisme de votre commune, arrêté par délibération du conseil municipal du 30 août 2016. Le projet appelle les observations qui suivent :

### **I - Observations concernant la légalité et la sécurité juridique du document**

*Ces observations doivent vous conduire à modifier le document, après réception du rapport du commissaire enquêteur et avant son approbation, afin qu'il respecte la réglementation en vigueur.*

#### **A - Prise en compte des dispositions de la loi littoral**

Une ambiguïté de rédaction a été relevée page 217 du rapport de présentation : « *La limite du rivage a été déterminée sur Etel au niveau du Moulin du Sach. Au-delà, les grands principes de la loi littoral ne rentrent plus en application* ».

*Cette mention devra être revue, les dispositions de la loi littoral s'appliquant sur l'ensemble du territoire de la commune.*

##### **- Définition des hameaux**

Le PLU, dans son rapport de présentation (partie 2, pages 98 & 99) précise les caractéristiques des hameaux et des espaces urbanisés, à savoir : « secteurs de taille relativement modeste avec, pour le cas des hameaux, regroupement de constructions, et dans lesquels la loi littoral permet uniquement la densification ».

*Cette définition est fragile juridiquement dans la mesure où la jurisprudence qualifie souvent ces secteurs d'urbanisation diffuse où seules les extensions limitées des constructions existantes sont autorisées.*

##### **- Extension d'urbanisation (article L121-8, 10 & 11 du code de l'urbanisme; ex L146-4-1)**

L'ensemble du secteur de la vallée du Ré, en limite de Keranroué sur la commune d'Erdeven, est qualifié dans le PLU de village, ce qui permet la densification et l'extension du secteur, notamment par la création d'une zone 1AU.

*La qualification de village de ce secteur devra être revue, le secteur n'en présentant pas les caractéristiques.*

La zone 1AU au sud-est de l'agglomération d'Étel ne se trouvant pas en continuité immédiate avec l'agglomération du bourg, *les lères opérations de constructions de cette zone devront être réalisées après urbanisation de la zone Ub2 située à l'ouest afin d'assurer la continuité du développement de l'urbanisation.*

- Espaces proches du rivage (article L121-13 ; ex L146-4-II)

*Un coefficient d'emprise au sol devra être défini dans le règlement écrit des zones Ua1, Ua2, Ua3, et Ub3 afin que soient respectées les règles de l'extension limitée en espaces proches du rivage (arrêt Conseil d'Etat « Soleil d'Or » du 7/02/2005).*

- Bande des 100 mètres (articles L121-16, 17 & 19 ; ex L146-4-III)

Les secteurs Ub2, Uc, Ue1 et Uf constituent des espaces non urbanisés de la bande littorale des 100 mètres au sens de l'article L121-16 du code de l'urbanisme. *Ils doivent être zonés en « non aedificandi »* (cf extraits de plan ci-joints).

Dans le règlement des zones Ua1, Ua2, Ua3, Ub2, Uc, Ue1, Uf et Up, *une mention relative à l'interdiction de construction dans la bande littorale des 100 mètres en dehors des espaces urbanisés devra être ajoutée.*

- Préservation des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques (articles L121-23, 24, 25, 26 & 50 ; ex L146-6)

L'identification et la délimitation du périmètre des espaces devant être protégés ont été réalisées par l'Etat et notifiées par le Préfet à la commune sur un plan au 1/10000 le 25 janvier 1995.

Une partie des secteurs situés à l'Est de la commune sont constitués de vasières et de landes côtières présentant un fort intérêt écologique et paysager (cf extraits de carte ci-joints).

*Au regard de la loi littoral, ils relèvent des espaces remarquables et caractéristiques dans lesquels les aménagements sont limitativement énumérés à l'article R121-5.*

- Zonage en mer

La CAA de Nantes a confirmé le 10 octobre 2014, un jugement du TA de Rennes qui a annulé le PLU de Saint-Philibert (Morbihan) au motif que « le PLU ne couvre pas l'intégralité du territoire de la commune qui, pour une commune littorale, se poursuit sur le domaine public maritime (DPM) correspondant au sol de la mer territoriale ».

*Or, en l'absence de zonage spécifique lié à des usages précis du DPM (Uip, Ao, Nds), la mer n'a pas fait l'objet d'un zonage de type Nm où seules sont autorisées les activités et installations listées par le code général des propriétés des personnes publiques et compatibles avec la vocation du DPM (article l 2111-4 du CGPPP).*

- Espaces Boisés Classés (article L121-27 ; ex L146-6)

*La CDNPS, dans sa séance du 19 avril 2016, avait demandé que l'intégralité du parc de l'EHPAD soit classée en EBC. Il est donc demandé de modifier le règlement graphique dans ce sens.*

- Le projet de l'EHPAD

Conformément à l'arrêt de la CAA de Nantes du 1<sup>er</sup> juin 2015 (commune d'Arzon), l'ensemble des espaces entourant le sol sur lequel doivent être édifiés les constructions est à prendre en considération pour déterminer si le projet se situe dans un espace caractérisé par une densité significative des constructions.

Le projet de l'EHPAD ne porte pas sur une reconstruction à l'identique mais sur une reconstruction avec extension : les dispositions de l'article L111-15 relative au droit acquis à reconstruction, y compris dans la bande des cent mètres, ne trouvent pas à s'appliquer en l'espèce.

*Un projet dont l'assiette pourrait être déplacée vers l'actuel stade municipal bénéficierait de meilleures garanties juridiques. Il nécessiterait alors une extension de la zone Ue sur la zone Nl.*

*De plus, il a été précisé lors de la réunion qui s'est tenue en mairie le 11/02/2016 que le projet devra également respecter la notion d'extension limitée en espaces proches du rivage, c'est à dire ne pas conduire à étendre ou à modifier les caractéristiques de hauteur et de densité du quartier environnant.*

## **B - Compatibilité avec les politiques de protection des milieux naturels et de la biodiversité**

- L'évaluation des incidences Natura 2000

Les continuités écologiques terrestres ne sont pas présentées. Certaines possibilités d'aménagement et d'urbanisation ouvertes par le projet de plan local d'urbanisme peuvent directement mener à la destruction d'habitats d'intérêt communautaire.

***C'est pourquoi, l'évaluation des incidences Natura 2000, ici simplement étudiée au regard de l'intérêt économique, doit être complétée d'un inventaire précis des habitats et espèces d'intérêt communautaires présents sur les secteurs suivants et doit, le cas échéant, conduire à revoir certains choix.***

**- La trame verte et bleue**

Il n'est pas fait mention dans le dossier du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) approuvé par arrêté du préfet de région le 2 novembre 2015. La méthodologie retenue pour délimiter les réservoirs de biodiversité, les corridors écologiques et la matrice n'est pas présentée.

*Une cartographie synthétique et explicite des trames vertes et bleues devra présenter l'état actuel des continuités écologiques, les points de conflits identifiés et caractérisés ainsi que les secteurs de restauration accompagnés des mesures réglementaires à mettre en œuvre.*

*En outre, l'incidence des choix envisagés au niveau des secteurs Up et Ncm sur les continuités devrait être étudiée et, d'une façon générale, il devra être expliqué en quoi les choix retenus, en matière de règlement graphique notamment, assurent une amélioration du fonctionnement du maillage écologique.*

## **C – Autres observations**

- Le règlement écrit des zones N n'est pas conforme aux articles R151-23 et R151-25 du code de l'urbanisme car il permet l'extension et des annexes pour des bâtiments qui ne sont pas spécifiquement des habitations. En effet, peuvent être autorisées en zone N :

1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière, ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime,

2° Les constructions, installations, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles L. 151-11, L. 151-12 et L. 151-13, dans les conditions fixées par ceux-ci.

***Le règlement devra préciser que les extensions doivent être limitées aux bâtiments d'habitation.***

- La zone Up définie au projet de PLUa pour vocation l'accueil de constructions et d'installations directement liées aux activités portuaires et maritimes. Or, le règlement écrit (p.54) y autorise les commerces et activités de service alors que la zone est située en espace non urbanisé de la bande des 100 mètres (articles L121-16, 17 & 19 ; ex L146-4-III) et que ces installations ne nécessitent pas la proximité de l'eau. ***Le règlement devra supprimer cette possibilité.***

- En page 20, la mention interdisant un matériau devra être supprimée, seul l'aspect des constructions pouvant être réglementé. ***Le règlement doit respecter les principes de l'article L111-16 du code de l'urbanisme.***

- En secteur Aa le changement de destination à des fins de diversification agricole (p.69) est admis. ***Conformément aux articles L 151-11 et R 151-35, il faut préciser cette notion par celle de « bâtiments identifiés».***

## **II – Conseils et recommandations**

*Ces observations visent à vous permettre de compléter la justification et l'argumentaire relatifs aux orientations qui fondent votre projet de territoire communal.*

### **A - Prise en compte des dispositions de la loi littoral**

- Bande des 100 mètres (articles L121-16, 17 & 19 ; ex L146-4-III)

Pour les zones Ua1, Ua2, Ua3, Ub2, Uc, Ue1, Uf et Up, le règlement gagnerait en lisibilité en étant complété par la rédaction suivante :

« Hors espace urbanisé de la bande littorale des 100 mètres, les constructions, extensions de construction existante, installations ou changements de destination sont interdits. Cette interdiction ne s'applique pas aux bâtiments nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau et notamment à l'atterrage des canalisations et à leurs jonctions nécessaires à l'exercice des missions de service public ».

## **B - L'urbanisation - Politique de l'habitat**

Le PLU arrêté d'Etel prévoit une production globale moyenne d'environ 43 logements neufs par an sur les dix prochaines années en privilégiant en priorité le développement de l'agglomération. Cet objectif est inférieur à celui de 300 nouveaux logements sur 6 ans (soit 50 logements /an) prévu par le PLH sur le territoire communal.

La réduction de la consommation foncière souhaitée par la commune afin d'atteindre la densité brute de 27 logements/ha minimum en extension (hors enveloppe agglomérée) est également inférieure aux objectifs du PLH prévoyant une densité brute moyenne de 30 logements/ha en extension sur les communes "Pôles" du territoire.

*Ainsi, bien que compatible avec les orientations du PLH, le PLU affiche des objectifs inférieurs aux objectifs et obligations en matière d'habitat émises par ce document supra-communal. Le PLU devrait reprendre les objectifs du PLH.*

## **C - Protection des sites archéologiques**

Les demandes de zones de protections au titre de l'archéologie ont été prises en compte.

*Cependant, le rappel de la législation en vigueur sur la protection des sites et gisements archéologiques - code du patrimoine, code de l'urbanisme, code de l'environnement, code pénal - doit figurer dans le règlement.*

## **D - Prise en compte du développement durable**

### **- Qualité de l'air**

Dans un souci de protection de la qualité de l'air extérieur, il est souhaitable de porter une attention particulière à l'implantation d'espèces fortement allergènes ; *les articles 11 et 13 du règlement écrit pourraient être complétés par la phrase suivante : « il est recommandé d'utiliser des espèces non allergisantes ou réputées peu allergisantes pour la réalisation des haies ou des massifs »*

### **- Déplacements**

Le rapport de présentation devrait être complété par un chapitre décrivant les liaisons douces, les transports en commun et les stationnements.

### **- Energie**

Les orientations générales du PADD, des OAP et du règlement tant dans le domaine des déplacements que dans le domaine énergétique vont indéniablement dans le bon sens.

Toutefois, les mesures envisagées par le PLU (développement de liaisons douces, compacité du bâti, éclairage public, études sur les réseaux de chaleur ...) ne seront pas de nature à réduire l'augmentation de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre en raison de leur faible niveau prescriptif. *Aussi, des prescriptions plus précises au sein du règlement écrit auraient pu être mises en avant.*

### **- Les cours d'eau**

Aucune information concernant la prise en compte des cours d'eau en milieu urbanisé et de leur protection n'est fournie dans le PLU.

## **E - Numérisation des documents d'urbanisme**

L'ordonnance 2013-1184 du 19 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique fixe les modalités de la numérisation obligatoire au format CNIG et précise que les collectivités locales sont tenues de mettre en ligne leurs documents d'urbanismes après révision ou élaboration. Le Géoportail de l'Urbanisme sur lequel les publications seront obligatoires au 1<sup>er</sup> janvier 2020, permet dès à présent cette mise en ligne.

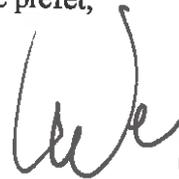
## CONCLUSION

J'émet un **avis favorable** au projet de PLU, sous réserve que soient prises en compte avant approbation les remarques et justifications figurant au I « *observations concernant la légalité et la sécurité juridique du document* » du présent avis.

Par ailleurs, je vous invite à analyser les éléments présentés au II qui permettront, si vous les reprenez, de compléter ou justifier les éléments de votre projet.

Le projet de PLU, accompagné de cet avis, pourra être soumis à enquête publique selon la procédure adéquate.

Le préfet,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Le Deun', written in a cursive style.

Raymond LE DEUN

## ANNEXE LISIBILITE DES DOCUMENTS

- **Compte rendu des réunions** - erreur de date sur le compte rendu des réunions –  
*Remplacer la date du 16-09-2014 par 16-09- 2015*

- **Rapport de présentation**

- **Note de synthèse** du PLU (page 30) et Rapport de Présentation (page 172) référence L 146-6 et R 146-2 au lieu de L 121-23 ...

Le rapport de présentation évoque les différentes lois concernant la problématique énergétique, présente la production et la consommation d'énergie à l'échelle de la commune ainsi que les différentes filières d'énergie renouvelable.

*Tout ce chapitre consacré à l'énergie mériterait d'être actualisé par :*

- les références législatives récentes et notamment la loi pour la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 qui fixe les objectifs de l'Etat en matière énergétique et climatique ;
- les données récentes en matière de développement des énergies renouvelables au niveau régional (cf données de l'observatoire régional de l'énergie et des gaz à effet de serre) ;
- les dispositifs d'aide de l'ADEME (le plan soleil n'existe plus).

Le Document d'Objectifs (Docob) Natura 2000 du site « Ria d'Étel » a été approuvé le 25/09/2012 et celui « Massif dunaire de Gavres-Quiberon et zones humides associées » l'a été le 25/04/2016. *Les erreurs de date seront corrigées.*

Page 44, il est précisé qu'aucune ZNIEFF n'existe sur la commune. Pourtant une ZNIEFF de type 2 « fonds rocheux de la ria d'Étel » existe et empiète en partie sur l'emprise portuaire d'Étel. De même une ZNIEFF de type 1 (« dunes d'Erdeven ») empiète sur la partie sud de la commune. *Le rapport de présentation devra en prendre compte.*

Page 236 : *Il appartient pour la zone UB3 de préciser qu'il s'agit d'extension d'habitation principal.* En effet, un bâtiment principal peut avoir une autre destination.

Page 290, le rapport de présentation indique qu'« une liste nationale publiée par décret le 9 avril 2010 recense les aménagements, documents de planification, programmes ou projets soumis à évaluations d'incidences ». Les listes locales des projets soumis à évaluation d'incidences datent du 18 mai 2011 (préfet de région), du 24 juin 2011 (préfet de l'atlantique) et du 1<sup>er</sup> décembre 2014 (préfet de région instituant la liste de projets soumis au régime propre Natura 2000) et sont consultables à l'adresse internet suivante :

<http://www.morbihan.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement/Chasse-et-biodiversite/Natura-2000/Evaluation-des-incidences-Natura-2000>

L'article R. 123-2-1-5° du code de l'urbanisme indique que les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement doivent être présentées et rappelle que le plan fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation.

Les indicateurs environnementaux (page 303) devront définir la fréquence des suivis, déterminer les acteurs intervenants pour les réaliser. Eu égard à la situation de la commune au sein d'un espace écologique de grande valeur et aux choix d'aménagement de la collectivité un indicateur directement lié à l'état de la biodiversité sera défini (espèces et habitats d'intérêt communautaire par exemple).

Pour l'ensemble des indicateurs, un premier recueil des données doit être effectué dès l'approbation du PLU afin d'établir un « point zéro » à partir duquel pourront être mesurés les effets de son application.

## **- Règlement écrit**

Page 17 – remplacer dépendances par annexes

Page 19 – il serait plus judicieux de prévoir un prospect d'1,90 m au lieu d'1,40 m (cela permettrait des ouvertures cf au code civil)

Page 24 – même remarque que précédemment pour dépendances

Page 25 – revoir rédaction pour l'implantation des constructions de second rang : La troisième phrase permet l'implantation en limite et la phrase suivante impose 3 m ?

Page 32 – zone uc même observation pour l'implantation que pour les zones UA et UB

Page 43 – remarques identiques aux zones précédentes pour dépendances et implantation

Page 49 – revoir rédaction relative au stationnement de caravanes pour les entreprises les commercialisant (proposition : à l'exception de l'entreposage ou l'exposition pour les entreprises les commercialisant) la rédaction proposée pourrait conduire des entreprises à formuler des demandes de stationnement non liées à la commercialisation.

Si les extensions d'habitation (cf article L 151-12) ne sont pas autorisées en secteur Aa, il appartient au règlement de l'énoncer clairement.

Page 60 – dépendances/annexes cf ci-dessus

Page 72 – dépendances/annexes

Page 76 - la référence ISDI est à revoir puisque ce sont des installations relevant des ICP.

Page 77 - Le règlement des zones agricole (A) et naturelle (N) devra préciser que ce sont seulement les annexes d'habitations qui peuvent être autorisées et que l'extension des bâtiments d'habitation et les annexes d'habitations doivent se réaliser dans le règles de réciprocité de l'article 111-3 du code rural.

### ***Ces incohérences devront être rectifiées***

Le règlement écrit omet de mentionner la zone Uap correspondant, sur le document graphique, au « port patrimonial ». ***Il devra être complété en conséquence.***

## **- Règlement graphique**

***Pour une meilleure lisibilité du document, les références cadastrales et des lieux dits devraient être indiqués.***

## **- Zonage assainissement**

L'intitulé du document concernant le zonage d'assainissement des eaux usées n'est pas suffisamment précis dans le sens où il ne précise pas le type d'assainissement (eaux usées ou eaux pluviales). ***Ce titre mérite d'être complété par zonage assainissement : « eaux usées »***