

L 25

4

André QUINTRIC

AP
Commissaire-Enquêteur

9 pages



Monsieur le Commissaire -
Enquêteur
Mairie d'ETEL
Place de la République
BP 38
56410 ETEL

Auray, le 14 avril 2017

Dossier suivi par : Vianney RICHARD – vianney.richard@auray-quiberon.fr

Réf : PLR/KJ/EC/VR/MLJ/JF/2017-3386

Objet : Observations sur le projet de PLU – Enquête publique

PJ : Note d'analyse

Monsieur le Commissaire-Enquêteur,

Le 26 septembre dernier, le projet de Plan Local d'Urbanisme arrêté par la commune d'Etel a été transmis pour avis à Auray Quiberon Terre Atlantique, conformément à l'article L153.16 du Code de l'Urbanisme. Le conseil communautaire n'ayant pu se prononcer dans les délais, son avis est ainsi tacitement favorable.

Toutefois, après analyse par mes services, il est apparu que certains éléments de ce projet seraient à modifier pour sécuriser ou améliorer l'écriture des différentes pièces du document d'urbanisme.

Il nous semble ainsi opportun que la commune puisse en tenir compte avant l'approbation de son PLU, et c'est pourquoi j'ai l'honneur de les porter à votre connaissance au travers de la note ci-jointe.

Je vous précise que les remarques listées portent tant sur la compatibilité du projet avec le Programme Local de l'Habitat que sur les différentes compétences de la Communauté de communes.

Espérant que ces éléments puissent être utiles à la commune dans l'élaboration de son projet, je vous prie de recevoir, Monsieur le Commissaire-Enquêteur, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président,


Philippe LE RAY

Copie à Monsieur le Maire d'Etel.

Enquête publique sur le projet de PLU arrêté d'ETEL

Remarques d'Auray Quiberon Terre Atlantique

I. Analyse du projet de PLU au regard des différentes compétences d'AQTA et de sa compatibilité avec le PLH

En matière d'habitat et de mixité sociale

- **En terme de compatibilité avec le PLH**

Au vu des chiffres présentés par le projet de PLU, les objectifs de production de logements sont compatibles avec le SCOT et le PLH.

Période	Objectifs PLH	Objectifs SCOT		Objectifs PLU (rapport de présentation)
		(Chiffres de Belz et Etel)	Chiffres de Etel* (40%)	
2017-2021 5 ans	50/an 250			
2022-2023 2 ans		105/an 210	42/an 84	
2024-2026 3 ans		87/an 261	39/an 117	
TOTAL 2017-2026 10 ans		250+84+117=451 <i>(Soit 45 logements/an en moyenne)</i>		460 <i>(Soit 46 logts/an en moyenne)</i>
Différentiel de 9 logements, soit une différence de 2%				

* L'objectif du SCOT est rapporté à la seule commune d'Etel sur la base de la clé de répartition actée dans le PLH actuel : Etel représente 40% du total des logements prévus dans le PLH pour Etel et Belz.

- **Production de logements aidés**

Le PLH fixe comme objectif d'atteindre 15% de logements locatifs sociaux (LLS) et 15% de logements en accession aidée (LAA) sur la production totale de logements de la commune, soit respectivement 45 LLS et 45 LAA. Si l'objectif n'est pas clairement repris dans le PADD et aurait mérité de figurer page 12, le nombre de LLS et LAA à produire est cité (mais avec une petite erreur : 45 et 45, au lieu de 48 et 48).

Les OAP du PLU fixent des objectifs de mixité sociale, représentant au total un objectif de 37 LLS et 28 LAA. Il existe une différence entre le décompte des différentes OAP et le rapport de présentation (p246) où il est évoqué la réalisation de 47 LLS et 49 LAA. Il conviendrait de rectifier ou de justifier cette différence.

Les objectifs de logements en accession aidés apparaissent ainsi insuffisants pour répondre aux objectifs du PLH, qui au regard de l'écriture du Code de l'Urbanisme s'interprètent comme des objectifs minimaux. Il conviendrait ainsi de développer le volant accession dans les OAP et/ou de justifier au rapport de présentation que des opérations dédiées sont / seront prévues dans des secteurs diffus de la commune pour répondre à cet objectif. Les services de la Communauté de communes sont pour cela à la disposition de la commune pour l'aider à identifier des secteurs / opérations à monter en ce sens.

Concernant toujours l'accès, le document des OAP pourrait poser dans les pages introductives la définition de ce qui est considéré comme de l'accès et s'appuyer pour cela sur la définition du PLH à savoir : « Est considérée comme accession aidée : le PSLA (location-accession) ; les lots commercialisés dans des lotissements communaux à prix maîtrisés ; les logements commercialisés par des opérateurs (promoteurs ou bailleurs) à 20 à 30 % au-dessous du marché et la cession de logements sociaux ou communaux.

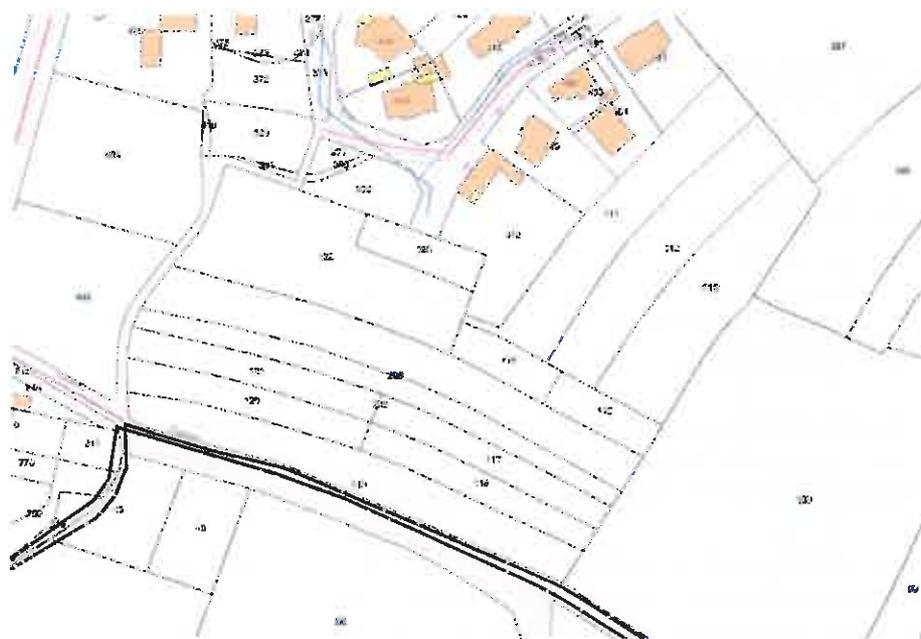
Sur le volet location aidée, la compatibilité avec le PLH semble également difficile à établir si l'on s'en tient au chiffre de 37 LLS. Toutefois, le rapport de présentation pourrait justifier de la compatibilité avec celui-ci en évoquant notamment le projet d'Espacil prévoyant une dizaine de logements locatifs sociaux sur le site des anciens ateliers municipaux. Au-delà, le PLU se projetant à une échéance de 10 ans, soit presque deux programmations de PLH, ses objectifs en matière de logements aidés apparaissent également insuffisants. Le PLU aura toutefois le temps d'être modifié et complété d'ici là sur ce point, et le suivi mis en œuvre sur l'atteinte des objectifs du PLH permettra d'orienter la commune en ce sens.

En fonction des éléments précédents, certaines OAP pourraient être ajustées afin de garantir plus facilement l'atteinte des objectifs de mixité sociale du PLH et de se projeter au-delà de celui-ci. Ainsi, le programme de construction de logements locatifs sociaux et de logements en accession aidée pourrait être majoré dans les OAP n°1, 5 et 8 qui couvrent des secteurs situés en extension d'urbanisation et donc a priori plus facilement mobilisables.

En matière d'assainissement et déchets

La zone 2AU est desservie par les réseaux d'eau potable et d'eaux usées (tracés rouges et bleus sur le plan ci-dessous). Si elle possède également un accès viaire et des réseaux électriques suffisants, son classement en 1AU est à envisager sous peine de risquer une erreur manifeste d'appréciation en cas de contentieux. Dans ce cas, et si c'est le souhait de la commune, l'OAP de cette zone pourrait être assorti d'un échéancier ne permettant l'urbanisation de ce secteur qu'une fois les autres opérations projetées dans le PLU aménagées et urbanisées.

Extrait cartographique – Desserte zone 2AU : localisation des réseaux d'eau potable et d'eaux usées



II. Remarques divers permettant l'amélioration de l'écriture du document et sa sécurité juridique

Les remarques présentées ci-dessous correspondent :

- aux erreurs ou incohérences relevées lors de l'analyse des documents,
- à des points de vigilance et proposition d'adaptation quant au respect des réglementations en vigueur,
- aux pistes d'amélioration du règlement écrit remonté par le Service Mutualisé d'Instruction du Droit des Sols pour faciliter la compréhension et l'application du document lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme.

Prise en compte de la loi Littoral

- **La bande des 100 mètres**

Le découpage de la zone U en bordure du rivage devrait être réalisé plus en « dentelle » au regard de la jurisprudence. Il conviendrait de s'appuyer sur les constructions existantes pour la délimitation des zones U, en ne permettant pas l'urbanisation face à la mer et dans les différents interstices de taille importante et non bâtis entre celles-ci. Cette remarque s'applique notamment à la zone Uc située au nord de la commune coté Ria et à toutes les zones U longeant le Sac'h.

- **Extension de l'urbanisation**

Le règlement écrit des zones Agricole et Naturelle permet la réalisation d'annexes. Or, la réalisation de celles-ci en communes littorales est considérée, selon des jugements récents du tribunal administratif et de la cours administrative d'appel de Nantes, comme de l'extension de l'urbanisation. Elles sont donc, à ce titre, illégales en zone agricole et naturelle.

- **Zonage en mer et espaces remarquables**

Le projet de PLU prévoit bien un zonage en mer pour couvrir l'ensemble du territoire communal. Toutefois, le confluent de la ria d'Etel et de la rivière du Sac'h est couvert par une zone Natura 2000, ce qui est donc constitutif d'un espace remarquable au titre de la loi Littoral. Un zonage NDs serait donc plus approprié.

Sur le règlement écrit

- **Dispositions générales**

P6 : L'édification de clôtures est soumise à déclaration préalable en application de l'article R.421-12 du Code de l'Urbanisme (et non R.421-2). La référence à la délibération actant le principe de dépôt de déclaration préalable pour les clôtures pourrait être précisée.

Des schémas pourraient être insérés pour permettre de faciliter la compréhension des différentes définitions présentées p8 et 9, notamment pour l'acrotère, l'attique, la hauteur maximale.

- **Ensemble des zones**

En introduction des articles 11 des différentes zones, l'article R111-27 du code de l'urbanisme pourrait être rappelé. Il stipule que « le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. »

- **Zone U**

P17, zone Ua, chapitre « 2.2 Sont autorisés sous réserve » : pour faciliter la compréhension, une mise en forme différente pourrait permettre de mieux relier le paragraphe « Sont interdits » au paragraphe précédent « Dispositions relatives au rez-de-chaussée (...) ».

Zones Ua, Ub, Uc, Uf, sections 2, Chapitres 1, « Volumétrie et implantations des constructions », partie « Constructions de 2nd rang » : la rédaction proposée pourrait être simplifiée de la manière suivante : « *les constructions peuvent jouxter les limites séparatives latérales à condition de ne pas faire plus de 3m de haut [il conviendra de préciser s'il s'agit de la hauteur en tout point du bâtiment, à l'égout ou au faitage]. Toutefois, pour une meilleure intégration de la construction dans son environnement, une hauteur supérieure pourra être autorisée ou imposée en vue d'harmoniser les hauteurs à l'égout ou au faitage avec celles des constructions voisines* ».

P19, zone Ua, Implantation : des retraits d'1m40 sont demandés. Pour rappel, la plupart des règlements de PLU impose une distance minimale d'1.90m en référence à la servitude de vue imposée par le code civil.

P19, zone Ua, Aspect des constructions : des matériaux sont explicitement cités (ardoise, zinc, verre, bois naturel). Le règlement ne peut règlementer que l'aspect des constructions. Il conviendrait donc de privilégier une rédaction de type « aspect ardoise, aspect zinc... »,

Zones Ua, Ub, Uc, Uf, Ui, Up, AU, A, N, « Desserte par les réseaux » : l'alinéa correspondant au réseau des eaux usées pourrait être complété de la manière suivante : « **Toute construction doit être rattachée au réseau collectif (...)** ».

P26, zone Ub, « densité de construction » : L'article R. 151-39 du code de l'urbanisme semble indiquer que les règles de densité découlent des règles d'implantation ou d'emprise au sol. Il ne semble pas que l'on puisse imposer une densité de 20 logements / ha dans le règlement écrit. Par contre, il serait possible, si la commune le souhaite, de mettre en place une OAP thématique sur un ou plusieurs périmètres à définir (par exemple les secteurs identifiés dans le cadre du potentiel foncier ou l'ensemble de la zone Ub) qui elle pourrait imposer, dans un rapport de compatibilité, une densité de 20 logements / ha.

P32, zone Uc, section 1, chapitre 2.1 « Sont interdits » : l'alinéa permettant les annexes de moins de 9m² entre le littoral et les constructions les plus proches est à supprimer (cf supra : prise en compte de la loi Littoral – bande des 100m du rivage).

Zones Ub2 et Uc, section 2, chapitre 1.2 « implantation » – les constructions peuvent jouxter les limites séparatives : les conditions énumérées sont difficilement compréhensibles. Ainsi, les deux 1^{ères} conditions semblent contradictoires l'une avec l'autre. De plus, la différence entre la notion de parcelle contigüe et celle d'unité foncière contigüe pourrait être précisée dans les définitions. Dans la 3^{ème} condition, il pourrait être précisé, si tel est bien le souhait de la commune : « **si la construction projetée a une hauteur inférieure ou égale à 3.5 m en tout point de la construction à l'aplomb de cette limite** ». Un schéma permettrait de faciliter la compréhension de cette règle.

P38, zone Ue, paragraphe introductif : afin d'assurer la cohérence entre la vocation générale de la zone et les destinations et sous destinations précisées au chapitre 1, il conviendrait de préciser que la zone Ue est réservée aux équipements d'intérêt collectif et service public **et aux structures d'hébergement**.

P49, zone Ui, destinations et sous destinations : Une erreur semble s'être glissée dans la rédaction de cet article « *la zone Ui est destinée à accueillir les activités artisanales et commerciales existantes et futures, de caractère professionnel, ne présentant pas d'inconvénients ou de dangers importants pour l'environnement, le stockage de déchets inertes et les équipements d'intérêt collectifs* ». La mention relative aux déchets inertes apparaît plus logique dans la liste des activités interdites dans la zone.

La possibilité d'autoriser sous conditions les abris de jardin au sein des secteurs soumis à OAP (en zone U et AU), lorsqu'ils ne sont pas liés à une opération d'aménagement d'ensemble, serait à étudier pour permettre

aux propriétaires d'user de leur terrain dans l'attente de celle-ci. Une définition de l'abri de jardin serait dans ce cas à apporter dans les dispositions générales du PLU, comme une sous-catégorie d'annexe.

- **Zone 1AU**

Des règles d'implantation identiques à celles de la zone Ub2 (p26) pourraient être établies afin d'éviter l'implantation en limite d'opérations de construction trop hautes. Dans le même esprit il serait possible de réfléchir à la mise en place de règles de hauteurs exprimées en référence aux hauteurs du bâti voisin pour assurer des transitions plus douces entre les zones U et 1AU.

- **Zone N**

P76 et 77, section 1, chapitre 2.1 « Sont interdits » : le paragraphe « hors espace urbanisé de la bande des 100 m » pourrait être modifié en identifiant clairement les deux alinéas suivants :

- Dans la bande des 100 mètres par rapport à la limite haute du rivage : toute construction, extension ...
- En tous secteurs ; ...

- **Annexe du règlement :**

Le stationnement pour les activités économiques est déterminée en fonction de la surface de plancher de l'établissement, ce qui pour certains types d'activités (industrie ou entrepôt) peut induire une consommation foncière importante pour du stationnement qui finalement n'est pas nécessaire. Aussi, nous vous proposons la rédaction suivante :

« Les aires de stationnement des véhicules automobiles doivent correspondre aux besoins des constructions ou installations à édifier ou à modifier et à leur fréquentation avec un minimum de :

- 1 place par tranche de 100m² de surface de plancher pour les constructions destinées à l'artisanat,
- 1 place par tranche de 150m² de surface de plancher pour les constructions destinées à l'industrie
- 1 place par tranche de 200m² de surface de plancher pour les constructions destinées à l'entrepôt,
- 1 place par tranche de 20m² de surface de plancher pour les constructions destinées aux bureaux.

L'annexe n°1 autorise la réalisation d'emprise au sol des stationnements d'1,5 fois la surface de plancher des bâtiments commerciaux (pour les commerces de plus de 300m² de surface de vente). Or, l'article L111-19 du code de l'urbanisme limite l'emprise affectée au stationnement aux ¼ de la surface de plancher des bâtiments affectés aux commerces de plus de 1000m², le PLU pouvant, par dérogation (L. 151-37), augmenter le plafond pour le fixer au niveau de la surface de plancher totale affectée au commerce. Il convient donc de reprendre les dispositions du Code de l'urbanisme pour les commerces notamment.

Sur le règlement graphique

Le règlement graphique ne fait apparaître ni le risque de submersion marine, ni les servitudes archéologiques.

Dans un souci de cohérence avec le règlement graphique des communes voisines, le zonage Am pourrait être modifié en Ab (agricole non constructible). Pour les mêmes raisons, le zonage Ncm sur la rivière du Sac'h pourrait évoluer en NDs, d'autant plus que ce zonage concerne un site Natura 2000.

Certains périmètres de zonage mériteraient d'être retouchés :

- Le périmètre de la zone Ui empiète sur le lotissement situé juste au sud.
- Afin d'assurer la réalisation du nouvel EHPAD en dehors de la bande littorale, un nouveau site a été identifié à savoir le terrain de football de Men Glas. Pour ce faire, le zonage actuel devrait évoluer en Ue, qui permet entre autres d'accueillir des activités d'hébergement.

- Suite à la caducité du permis d'aménager délivré au nord du chemin des Carrières, le secteur en question pourrait être zoné en 1AU (au lieu du Ub actuellement) et de ce fait une OAP serait nécessaire afin de déterminer les conditions d'aménagement.
- La zone Na localisée au sud-est de la commune comprend une partie du permis d'aménager (PA) du Domaine de Penester (cf plan joint). Il faudrait donc ajuster le zonage du PLU.



Sur les OAP

- **Conditions d'application des OAP**

P7, partie « traitement paysager » : « *Les rues ne doivent pas se réduire à leur composante fonctionnelle de desserte résidentielle. En fonction du contexte, elles peuvent se transformer en espace de rencontre, espace de jeux, etc...* » Afin d'éviter une contradiction entre les deux phrases, une rédaction de ce type pourrait être privilégiée : « *Les rues ne doivent pas se réduire à leur composante fonctionnelle de desserte résidentielle, mais plutôt privilégier des espaces de rencontre, des espaces de jeux, etc...* »

P9, dans la légende commune des OAP : privilégier une écriture du type « *Accès secondaire : l'emplacement est indicatif, le nombre est fixe* ». Le caractère obligatoire est ainsi renvoyé à chacune des OAP.

Par ailleurs, afin de renforcer le caractère opérationnel des OAP, il conviendrait d'assouplir la rédaction du paragraphe intitulé « *Notion d'aménagement global* ». Ainsi, la disposition demandant l'aménagement des OAP sous forme d'opérations d'aménagement d'ensemble sur la totalité du périmètre pourrait être modifiée en

permettant les opérations d'aménagement d'ensemble portant sur au moins 60% de l'emprise de l'OAP (conformément aux jurisprudences relatives à la définition d'opération d'aménagement d'ensemble). Les paragraphes se référant à cette disposition intégrés à chaque OAP devraient également évoluer en conséquence. Les dispositions générales du règlement écrit pourraient être complétées d'une définition de la notion d'opération d'aménagement d'ensemble, du type « toute opération soumise à permis d'aménager, permis groupé ou menée dans le cadre d'une ZAC. ».

En complément, pour certaines OAP situées au cœur du tissu urbain et composées d'un parcellaire morcelé rendant complexe l'urbanisation de ces secteurs, il pourrait être offert la possibilité d'autoriser les constructions individuelles respectant les orientations générales de l'OAP (densités, accès...) et sous réserve de permettre le désenclavement du reste de l'OAP.

Enfin, des différences apparaissent entre règlement graphique et le document OAP concernant les périmètres de celles-ci : OAP n°3 et 5 notamment. Certaines limites d'OAP (pointillés) sont figurées comme ajustables lors de l'opération d'aménagement sous réserve de rester dans un différentiel de surface de moins de 15%. Par souci d'équité entre propriétaire, ces tracés auraient peut-être mérités d'être positionnés à d'autres endroits que ceux actuellement identifiés. D'autre part certains périmètres apparaissent très proches des constructions existantes (en cas de construction future en limite séparative dans l'OAP) et mériteraient peut-être d'être réétudiés pour ne pas impacter les espaces fonctionnels du jardin de ces habitations ou encore leur ensoleillement.

- **OAP n°1**

Etant donné la situation de cette OAP en entrée de ville, on peut regretter qu'une continuité du front bâti ne soit pas proposée en permettant l'accès sur la rue Victor Hugo. Ce dernier permettrait de désenclaver plus facilement le secteur 3 en évitant une desserte en impasse. En effet, le SCOT demande que les tracés viaires s'intègrent au maillage des voies existantes afin d'étoffer le réseau et ne créent pas des espaces au fonctionnement autonome, physiquement coupés des espaces environnants (DOO p. 109).

Dans le même esprit, un principe de désenclavement d'un secteur à l'autre pourrait être ajouté entre le secteur 1 et le secteur 2.

Enfin, il y aurait une erreur matérielle à corriger, puisque l'accès sur la rue de Toul Er Pry est permis par l'emplacement réservé n° 15 (et non le 18).

- **OAP n°2**

Afin de compléter la remarque formulée ci-dessus, dans le cadre des conditions d'application des OAP, il serait intéressant de rendre obligatoire les accès secondaire de cette OAP afin d'éviter la création de voirie en impasse, contraire à la disposition du SCOT évoquée ci-dessus. Un principe de désenclavement d'un secteur par rapport à un autre pourrait être ajouté entre les secteurs 1 et 2.

Dans un souci de cohérence, il conviendrait de matérialiser sur le schéma l'arbre identifié en espace boisé classé au règlement graphique (comme cela a été fait sur l'OAP n°4).

La surface indiquée pour le secteur 4 ne semble pas correcte ainsi que le nombre de logements attendus sur le secteur 3 (bien supérieur à la densité de 20 logements /ha demandée).

- **OAP n°3**

Afin d'assurer la réalisation de l'accès pour véhicule motorisé depuis la rue Traversière, il conviendrait de mettre en place un emplacement réservé comme cela est prévu pour l'accès piéton plus au nord.

- **OAP n°4**

Des principes de désenclavement d'un secteur à l'autre pourraient être ajoutés entre le secteur 2 et le secteur 3, et entre le secteur 3 et le secteur 4.

La légende indique la réalisation d'une voie en sens unique, ce qui ne semble pas au conforme au schéma étant donné qu'il n'y a pas de débouchés sur ce secteur, notamment au niveau du secteur 1. La définition donnée de la voie mixte ne semble pas aller dans le sens d'une voirie partagée. Il semble ici être question d'une voirie traditionnelle avec trottoirs et stationnement. Il conviendrait de préciser l'attente de la commune.

Le figuré utilisé pour l'arbre à protéger pourrait être calé sur celui du règlement graphique pour ne pas porter confusion avec la protection au titre de la Loi Paysage.

- **OAP n°6**

Il semblerait plus intéressant de soumettre le secteur 3 à opération d'ensemble, ce qui semble être la seule solution pour avoir un tracé de voirie et de desserte cohérent.

Les principes de désenclavement des secteurs pourraient être affichés plus clairement entre les secteurs 1 et 2 puis entre le secteur 2 et 3.